

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL

CLARICE SOARES CARVALHOSA

**ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO PROCESSO DE MEDIAÇÃO POLÍTICA:
ANÁLISE DA TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA COMPRA DA AGRICULTURA
FAMILIAR NO BRASIL E NOS EUA**

NITERÓI

2018

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL

CLARICE SOARES CARVALHOSA

**ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO PROCESSO DE MEDIAÇÃO POLÍTICA:
ANÁLISE DA TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA COMPRA DA AGRICULTURA
FAMILIAR NO BRASIL E NOS EUA**

Tese apresentada à banca examinadora do
Programa de Estudos Pós-Graduados em
Política Social da Universidade Federal
Fluminense.

ORIENTADORA: LUCIENE BURLANDY

NITERÓI

2018

**ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO PROCESSO DE MEDIAÇÃO POLÍTICA:
ANÁLISE DA TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA COMPRA DA AGRICULTURA
FAMILIAR NO BRASIL E NOS EUA**

Clarice Soares Carolhosa

Tese apresentada à banca examinadora do
programa de estudos pós-graduados em
política social da Universidade Federal
Fluminense.

Banca Examinadora

Prof^a. Dr^a Luciene Burlandy – Faculdade de Nutrição/UFF (Orientadora)

Prof. Dr Renato Maluf – CPDA/UFRRJ

Prof^a. Dr^a Claudia Schmitt – CPDA/UFRRJ

Prof^a. Dr^a Lenaura Lobato – ESS/UFF

Prof^a. Dr^a Vanessa Schottz – UFRJ

Prof^a. Dr^a Patrícia Camacho Dias – Faculdade de Nutrição/UFF

Prof^a. Dr^a Inês Rugani – INU/UERJ (1º Suplente)

Prof^a. Dr^a Mônica Senna – ESS/UFF (2º Suplente)

Dedico essa tese a todos aqueles que lutam pelo reconhecimento de direitos, em especial aqueles que tem por base a garantia da SAN e do DHAA.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a oportunidade que tive de poder realizar (e finalizar) o doutorado e reconheço o privilégio de poder ter me dedicado integralmente a ele. Acrescento que apesar de ter desejado e me planejado para esse processo, não é algo isento de desafios, pelo contrário, são diversos. Ao longo dos quatro anos de dedicação muitas escolhas e projetos pessoais, profissionais e de vida foram sendo moldados. É uma experiência que traz muitos aprendizados, amadurecimento e habilidades que não sei se teria adquirido de outra forma. Por isso deixo registrados meus agradecimentos especiais àqueles que, cada qual ao seu modo, foram de suma importância para a concretização dessa etapa.

Em primeiro lugar sou imensamente grata à minha família, em especial a meus pais, por terem me estimulado a sempre dar lugar para minha curiosidade, me permitido a buscar o que é de meu interesse, a dar valor ao conhecimento e asas para a vontade sempre presente de aprender. E acima de tudo, por terem me ensinado a superar desafios, pois para nós não foram poucos nos últimos tempos. Um agradecimento especial à minha mãe, Maria Luisa, sempre tão presente e disponível. E ao meu pai, Gelber (in memoriam), que foi e sempre será minha inspiração. Agradeço também meus irmãos, Glauber e Lise, por tudo que vivemos e por todo apoio e incentivo.

Agradeço imensamente a meu querido marido, Marcos, que não tenho palavras para expressar meu agradecimento por seu companheirismo ao longo dos anos. Obrigada por tudo, por toda escuta, conselho, suporte, interesse, paciência. Você foi fundamental, sei que não foi fácil, principalmente nos quatro meses que fiquei fora no sanduíche. Conseguimos e seguimos juntos realizando nossos sonhos, agora tão próximos!

Não poderia deixar de registrar um agradecimento aos demais familiares e amigos que tiveram que compreender minhas ausências. E também a todos aqueles tão queridos que partiram nesse período, minhas avós Dolores e Zezé, minha sogra Miriam, tio Paulo e tia Gilda e meu cumpadre Cláudio, vocês fazem muita falta, carregue vocês no coração.

Carinhosamente à Lu, minha gratidão por ser quem você é. Uma pessoa incrível que tive a oportunidade de conviver, tão generosa, delicada, compreensiva. Obrigada por toda orientação, acolhimento, ensinamentos e ajuda. Você foi fundamental e é especial. Um exemplo de profissionalismo e dedicação ao que faz.

Agradeço a todos da UFF que me ajudaram nesse processo. Aos professores do Programa de Política Social gratidão pelos ensinamentos, Lenaura, na sua figura, agradeço aos demais. Aos colegas do programa, na figura de Valentina, agradeço a parceria. E às professoras do departamento de nutrição social e do GEPASE agradeço enormemente pelo acolhimento, apoio e incentivo. Meninas vocês formam um time incrível, Paty Camacho, Paty Henriques, Dani Mendonça, Dani Bastos e Rose, obrigada.

Meus agradecimentos também aos demais professores e pesquisadores com os quais tive a honra de conviver. Em especial agradeço à Renato Maluf, à Cláudia Schmitt e ao CPDA/CERESAN por tantas trocas e pela parceria desde a qualificação.

Pela experiência incrível do trabalho de campo no Doutorado Sanduíche nos EUA agradeço à Helene Murray, que foi tão receptiva e prestativa, me proporcionando realizar esse sonho. E aos demais membros da Universidade de Minnesota e do distrito de Minneapolis, Kate Seybold, Stephanie Heim, Erin McKee, Samantha Burrington, Grace Brogan, muito obrigada pela receptividade, interesse e trocas.

Agradeço muito também aos entrevistados nos dois países pela cooperação e contribuição para a pesquisa, sempre disponíveis.

E na conjuntura atual não poderia deixar de agradecer à CAPES tanto pela bolsa concedida ao longo do doutorado, mas também pelo auxílio no PDSE. A experiência do Doutorado Sanduíche foi incrível e fundamental para o desenvolvimento da pesquisa e para minha formação.

Ou salvamos o mundo dando pão aos que têm fome, ou perecemos sob o peso do nosso ouro acumulado à custa da fome e da miséria de dois terços dos nossos semelhantes.

Josué de Castro

RESUMO

O objetivo central do estudo foi analisar o processo de construção da agenda política governamental de inclusão da agricultura familiar nos Programas de Alimentação Escolar no Brasil e nos EUA, particularmente: os atores envolvidos; as justificativas e argumentos; os critérios e princípios que pautaram os processos de compra institucional; e os interesses em disputa. O estudo pautou-se em referenciais de análise de políticas que privilegiam a compreensão da influência das instituições, das ideias e interesses (que se articulam em um processo contínuo de construção e reconstrução simultânea) nas políticas públicas. Com base nessa perspectiva foi possível identificar como as disputas de ideias e interesses foram se reconfigurando no âmbito das instituições estatais em movimento de mão dupla, ainda que com peso desigual de influência. A análise aqui desenvolvida indicou as transformações na institucionalidade e na agenda governamental, ao longo da trajetória histórica dos PAE nos dois países, que possibilitaram uma inflexão em um dado momento na direção de institucionalizar a compra da AF e a compra local. Sinalizou como a institucionalidade construída no âmbito dos Estados nacionais foi simultaneamente fruto de processos políticos e sociais que ultrapassaram as fronteiras das instituições estatais e possibilitaram inclusive conexões internacionais entre os PAE Brasil e EUA. O estudo indicou o quanto a AE tem sido estratégica na mediação de interesses e reforçou o reconhecimento, sinalizado pela literatura, do potencial singular da AE na formação de práticas alimentares por que as ações previstas nos programas abarcam e podem articular cadeias de produção, distribuição e consumos de alimentos. Essa amplitude de escopo favorece que organizações e movimentos da sociedade civil, segmentos do setor privado comercial e um conjunto amplo de atores (tanto em âmbito nacional quanto local) canalize suas demandas para os PAE como pôde ser identificado nos dois países. Esses atores foram motivados em potencializar seus interesses por meio das ações previstas no desenho operacional de cada programa o que indica, como pressuposto inicialmente, que as políticas públicas constituem-se simultaneamente em arenas de disputas de ideias e interesses e em mecanismos e processos de mediação da ação política dos atores na transformação do contexto. O estudo indicou como a institucionalidade estatal que vai sendo construída caminha em uma via de mão dupla com a ação política de segmentos da sociedade civil. Tal institucionalidade é simultaneamente fruto da ação política e condiciona essa ação, pois, ao ser instituída, passa também a ser apropriada no curso da ação política e possibilita que novas conquistas sejam alcançadas.

Palavras-chave: alimentação escolar, segurança alimentar e nutricional, agricultura, políticas públicas.

ABSTRACT

The main objective of this study was to analyze the process of constructing the governmental policy agenda for inclusion of family farming in School Feeding Programs in Brazil and the USA, particularly: the actors involved; the justifications and arguments; the criteria and principles that governed the institutional procurement processes; and the interests in dispute. The study was based on policy analysis frameworks that privilege the understanding of the influence of institutions, ideas and interests (which are articulated in a continuous process of construction and simultaneous reconstruction) in public policies. Based on this perspective, it was possible to identify how the disputes of ideas and interests were reconfiguring within the framework of state institutions in a double-handed movement, albeit with an unequal influence. The analysis developed here indicated the transformations in the institutionality and the governmental agenda, along the historical trajectory of School Feeding Programs in the two countries, which allowed an inflection at a given moment in the direction of institutionalizing AF purchase and local purchase. He pointed out how the institutional structure built within the national states was simultaneously the result of political and social processes that went beyond the borders of state institutions and made possible international connections between the Brazilian and US School Feeding Programs. The study pointed to the fact that school feeding has been strategic in mediating interests and has reinforced the literature's recognition of the unique potential of school feeding in the formation of food practices because the actions envisaged in the programs cover and can articulate chains of production, distribution and consumption of food. This breadth of scope favors civil society organizations and movements, segments of the private commercial sector, and a broad set of actors (both nationally and locally) to channel their demands to School Feeding Programs as identified in both countries. These actors were motivated to enhance their interests by means of the actions foreseen in the operational design of each program, which indicates, as an initial assumption, that public policies constitute simultaneously in arenas of disputes of ideas and interests and in mechanisms and processes of mediation of the political action of the actors in the transformation of the context. The study indicated how the state institutionality that is being built is moving in a two-way street with the political action of segments of civil society. Such institutionality is simultaneously the fruit of political action and conditions this action, because, when it is instituted, it also becomes appropriate in the course of political action and enables new achievements to be achieved.

Key words: school feeding, food and nutritional security, agriculture, public policies.

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

- Figura 1** Organograma do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e da Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE)
- Quadro 1** Dimensões de análise e conteúdos específicos que nortearam a organização dos dados referentes aos PAE no Brasil e nos EUA
- Quadro 2** Relação de Informantes da pesquisa e suas áreas de atuação no Brasil e nos EUA
- Quadro 3** Valor em real do repasse per capita do FNDE às EEx. conforme a Resolução 26/2013 e a Resolução FNDE 01/2017
- Quadro 4** Dados Físicos e Financeiros do PNAE
- Quadro 5** Quantitativo de profissionais nutricionistas RT e QT para atuação no PNAE de acordo com o número de alunos e a carga horária semanal recomendada
- Quadro 6** Valores de referência de energia, macro e micronutrientes
- Quadro 7** Valores correspondentes ao repasse do FNDE para as Secretarias de Estado de Educação para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar
- Figura 2** Mapa das novas diretorias regionais SEEDUC 2017
- Quadro 8** Valores *per capita* para AE disponibilizados tanto pelo FNDE quanto pela SEEDUC segundo modalidade de horário antes e após o reajuste de 2013
- Quadro 9** Alunado por ação do programa nacional de alimentação escolar/2017
- Quadro 10** Composição do CAE RJ no ano de 2017
- Quadro 11** Relatório de aquisição de gêneros da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no ano de 2016 pela SEEDUC
- Quadro 12** Verbas do PNAE repassadas à SEEDUC e sua aplicação na Agricultura Familiar
- Quadro 13** Total de agricultores que apresentou projetos de venda à SEEDUC nos anos de 2016 a 2018 segundo o grupo e sua distribuição por estado
- Quadro 14** Participação da compra da Agricultura Familiar na Regional Baixadas Litorâneas no período de 2012 a 2016
- Quadro 15** Participação dos Agricultores Familiares para a Regional Baixadas Litorâneas nos anos de 2016, 2017 e 2018

- Quadro 16** Calendário do Edital de Chamamento Público da SEEDUC em 2018
- Figura 3** Organograma do USDA
- Figura 4** Distribuição percentual de gastos por área de atuação do USDA em 2017
- Quadro 17** Dados relativos aos programas no âmbito do FNS/USDA no período de 2013 a 2017, em relação a número de participantes e custo
- Quadro 18** Exigências de contratação para profissionais atuantes na AE a nível estadual
- Quadro 19** Exigências de contratação para profissionais atuantes na AE a nível local
- Figura 5** Imagens ilustrativa do *My Plate*
- Quadro 20** Itens a serem servidos por aluno e suas respectivas porções de acordo com a refeição
- Quadro 21** Características dos alimentos e dos nutrientes a serem servidos de acordo com a refeição
- Figura 6** Crescimento do número de experiências do programa FTS ao longo dos anos 1997 até 2014
- Figura 7** Ilustração da demanda da NFU para a *Farm Bill* de 2018
- Figura 8** Participação do programa segundo as categorias de preço
- Quadro 22** Valor repassado do USDA para a AE por programa e por categoria
- Figura 9** Custos do Programa de AE
- Quadro 23** Lista de *grants* do USDA disponibilizados para o estado de Minnesota após 2010
- Quadro 24** Parâmetros nutricionais estabelecidos para a AE em Minneapolis
- Quadro 25** Caracterização étnico-racial em percentual dos alunos matriculados nas escolas do Distrito de Minneapolis
- Quadro 26** Lista de itens adquiridos localmente pelo distrito escolar de Minneapolis
- Quadro 27** Critérios para seleção dos vendedores para o FTS
- Quadro 28** Etapas relativas ao processo de compra local no distrito de Minneapolis
- Figura 10** Distribuição do percentual de obesidade infantil por raça
- Quadro 29** Demonstração de dados relacionados as realidades escolares e da compra da AF para a AE no Brasil e nos EUA

LISTA DE SIGLAS

AAA	<i>Agricultural Adjustment Act</i>
AAE	Associações de Apoio à Escola
AE	Alimentação Escolar
AF	Agricultura Familiar
ANERJ	Associação de Nutricionistas do Estado do Rio de Janeiro
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ASPTA	Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa
BACEN	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CACFP	<i>Child and Adult Care Food Program</i>
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAN	Comissão Nacional de Alimentação
CAO	Centros de Apoio Operacionais
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEASA	Centrais de Abastecimento
CECANE	Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar
CCC	<i>Commodity Credit Corporation</i>
CFN	Conselho Federal de Nutrição
CFSC	<i>Community Food Security Coalition</i>
CIN	Conferência Internacional de Nutrição
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNA	<i>Child Nutrition Act</i>
CNAE	Conselho Nacional de Alimentação Escolar
CNAR	<i>Child Nutrition Act Reauthorization</i>
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
COSAN	Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional
CRN	Conselho Regional de Nutricionistas
CSA	<i>Community-supported agriculture</i>
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DAP	Declaração de Aptidão ao PRONAF
DCNT	Doenças Crônicas Não Transmissíveis
DHAA	Direito Humano a Alimentação Adequada
DRA	Diretoria Regional Administrativa
DOD	<i>Department of Defense</i>
EAN	Educação Alimentar e Nutricional
EEx	Entidade Executora
EM	Emenda Constitucional
EM	Exposição de Motivos
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
ERS	<i>Economic Research Service</i>
EUA	Estados Unidos da América

FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FBSSAN	Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FME	Fundação Municipal de Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNS	<i>Food and Nutrition Service</i>
FTS	<i>Farm to School</i>
FTSN	<i>National Farm to School Network</i>
FFVP	<i>Fresh Fruit and Vegetable Program</i>
FGV	Fundação Getúlio Vargas
GAP	<i>Good Agricultural Practices</i>
GEPASE	Grupo de Extensão, Estudo e Pesquisa em Alimentação Escolar
HHFKA	<i>Healthy, Hunger-Free Kids Act</i>
IATP	<i>Institute for Agriculture and Trade Policy</i>
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ITA	Instituto Técnico de Alimentação
Kcal	Kilocaloria
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
LSP	<i>Land Stewardship Project</i>
MAARA	Ministério da Agricultura, Abastecimento e da Reforma Agrária
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDE	<i>Minnesota Department of Education</i>
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
MFA	<i>Minnesota Food Association</i>
Mg	Miligrama
MISA	<i>Minnesota Institute for Sustainable Agriculture</i>
MN	Minnesota
MOPAE	Manual Operacional do PAE
MP	Medida Provisória
MP	Ministério Público
MPEDUC	Ministério Público pela Educação
MS	Ministério da Saúde
NANA	<i>National Alliance for Nutrition and Activity</i>
NFTSN	<i>National Farm to School Network</i>
NSLA	<i>National School Lunch Act</i>
NSLP	<i>National School Lunch Program</i>
NUCANE	Núcleo de Alimentação e Nutrição Escolar
ONU	Organização das Nações Unidas
OVS	<i>Offer versus serve</i>
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAAS	Promoção da Alimentação Adequada e Saudável
PAE	Programa de Alimentação Escolar
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola

PDSE	Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior
PFZ	Programa Fome Zero
PL	Projeto de Lei
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da AF
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PROVAP	Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
PSE	Programa Saúde na Escola
QT	Quadro Técnico
RDC	Resolução da diretoria colegiada
REANE	Rede Estadual de Alimentação e Nutrição Escolar
REBRAE	Rede Brasileira de Alimentação e Nutrição do Escolar
RFP	<i>Request for Proposal</i>
RJ	Rio de Janeiro
RT	Responsável Técnico
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SBA	<i>Small Business Administration</i>
SBP	<i>School Breakfast Program</i>
SEEDUC	Secretaria de Estado de Educação
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SFA	<i>School Food Authorities</i>
SFSP	<i>Summer Food Service Program</i>
SHIP	<i>Statewide Health Improvement Partnership</i>
SIGECON	Sistema de Gestão de Conselhos
SIGPC	Sistema de Prestação de Contas
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SMI	<i>School Meals Initiative for Healthy Children</i>
SNA	<i>School Nutrition Association</i>
SNAP	<i>Supplemental Nutrition Assistance Program</i>
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UAN	Unidades de Alimentação e Nutrição
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UEx	Unidade Executora
UFF	Universidade Federal Fluminense
UMN	<i>University of Minnesota</i>
UNIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
US	<i>United States</i>
USDA	<i>United States Department of Agriculture</i>
WFP	<i>World Food Program</i>
WI	<i>Wisconsin</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
Pressupostos teóricos e metodológicos.....	24
Procedimento metodológico.....	32
CAPÍTULO 1 ANÁLISE DO PROCESSO HISTÓRICO DE INCLUSÃO DA COMPRA DE ALIMENTOS DA AF NO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL E NOS EUA	40
1.1 O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL.....	40
1.1.1 Construção do PNAE no contexto das políticas de alimentação e nutrição.....	43
1.1.2 Percurso da inclusão da obrigatoriedade de compra de gêneros da agricultura familiar pelo PNAE.....	45
1.1.3 Repercussões da Política de SAN na Alimentação Escolar e na agricultura e nutrição.....	51
1.1.4 Agricultura familiar no Brasil, políticas e interfaces com a Alimentação Escolar.....	57
1.1.5 Síntese dos fatores que configuraram a trajetória histórica de institucionalização da AE no Brasil e o discurso sobre a compra da agricultura familiar no PNAE.....	66
1.2 O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NOS EUA.....	68
1.2.1 O contexto de instituição do NSLP.....	69
1.2.2 Cenário agrícola e inclusão da compra da AF no NSLP.....	74
1.2.3 A criação do Programa <i>Farm to School</i>	79
1.2.4 Desafios para a consolidação da compra da AF local no NSLP.....	81
1.2.5 Agricultura familiar nos EUA, políticas e interfaces com a Alimentação Escolar.....	83
1.2.6 Síntese da trajetória histórica de construção do PAE nos EUA.....	94
1.3 SÍNTESE COMPARADA DOS PROCESSOS NACIONAIS NOS DOIS PAÍSES.....	97
CAPÍTULO 2 A INSTITUCIONALIDADE DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL	100
2.1 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL A NÍVEL NACIONAL.....	100
2.2 RECURSO FEDERAL DO PNAE.....	104

2.3 QUALIDADE E DIRETRIZES NUTRICIONAIS DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.....	107
2.4 SOBRE AS ORIENTAÇÕES PARA O CARDÁPIO DO PNAE.....	111
2.5 A COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR – CRITÉRIOS, PROCESSOS E INSTRUMENTOS.....	113
2.6 O CONTEXTO INSTITUCIONAL DE GESTÃO A NÍVEL LOCAL.....	117
2.6.1 Características do Sistema Educacional no nível local.....	117
2.6.2 Diretrizes nutricionais e estabelecimento de preço do PAE.....	119
2.6.3 Repasse de recurso financeiro para o PAE.....	122
2.6.4 Instituições de apoio e controle e sua repercussão no PAE.....	126
2.6.5 Compra de gêneros para o PAE RJ.....	133
2.6.6 Chamamento público para compra da AF.....	137
2.7 SÍNTESE DA CONFIGURAÇÃO DA INSTITUCIONALIDADE DO PNAE NO BRASIL.....	147
CAPÍTULO 3 A INSTITUCIONALIDADE DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NOS EUA.....	151
3.1 CONTEXTO INSTITUCIONAL DAS AÇÕES DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NOS EUA EM ÂMBITO NACIONAL.....	151
3.1.1 Esforços para garantia da qualidade nutricional do NSLP a nível nacional.....	157
3.1.2 O período que antecedeu a reforma do NSLP nacionalmente.....	161
3.1.3 Flexibilização das Recomendações nutricionais.....	165
3.1.4 O movimento <i>Farm to School</i>	166
3.1.5 Instituições parceiras.....	171
3.2 ESTRUTURA FINANCEIRA DO PROGRAMA A NÍVEL NACIONAL.....	177
3.2.1 Composição do <i>Food Service Fund</i> e a política de reembolso do USDA.....	181
3.2.2 Compras Públicas para a AE.....	187
3.2.3 Outros recursos: Programas de <i>grants e loans</i> do USDA.....	188
3.3 ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO A NÍVEL LOCAL.....	188

3.3.1 A questão da imigração no estado de Minnesota.....	190
3.3.2 Característica da agricultura local.....	191
3.3.3 Instituições locais.....	192
3.3.4 Início do FTS no estado de Minnesota.....	194
3.3.5 O contexto da alimentação escolar no distrito escolar de Minneapolis....	199
3.3.6 Características do distrito escolar.....	203
3.3.7 Compras locais e FTS no distrito escolar de Minneapolis.....	208
3.3.8 Estrutura de apoio a compra local em Minneapolis.....	210
3.3.9 Etapas da compra local.....	213
3.4 SÍNTESE DA CONFIGURAÇÃO DA INSTITUCIONALIDADE DO PAE NOS EUA.....	217
CAPÍTULO 4 COMPARAÇÃO ENTRE O CASO BRASILEIRO E O NORTE- AMERICANO.....	221
4.1 TRAJETÓRIA DA DEMANDA PELA INCLUSÃO DA COMPRA LOCAL/AF E DA QUALIFICAÇÃO DA AE	221
4.1.1 A dinâmica societária.....	222
4.1.2 Institucionalidade Prévia.....	224
4.2 O DESENHO INSTITUCIONAL.....	228
4.3 COMPRA DA AF E COMPRA LOCAL.....	247
4.3.1 O mercado institucional como uma oportunidade para os agricultores familiares.....	252
CONCLUSÕES.....	259
REFERÊNCIAS.....	273
APÊNDICES.....	299
ANEXOS.....	304

INTRODUÇÃO

Essa tese é fruto de motivação que teve origem na minha formação em nutrição, na minha experiência profissional e no aprendizado ao longo do mestrado interdisciplinar em Educação e Saúde da infância e adolescência. Minha trajetória de trabalho inclui a atuação em políticas públicas a nível estadual como Coordenadora de Segurança Alimentar e Nutricional da Central de Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro (CEASA RJ) e gestora de um Banco de Alimentos. Essas experiências despertaram questionamentos e interesse sobre os diversos aspectos relacionados às políticas públicas de alimentação e nutrição, na ótica da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), não só no Brasil, mas também em outros países. Além disso, minha atuação no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) estadual (2012), no CONSEA do município do Rio de Janeiro (2013), e também no Conselho de Alimentação Escolar (CAE) estadual (2013/2014) contribuíram nesse processo. Minha atuação junto ao *Slow Food*¹ e a Rede Ecológica² fomentaram especial interesse sobre a compra da Agricultura Familiar (AF) para instituições, em especial para a Alimentação Escolar (AE), considerando sua relevância para a SAN. Durante a experiência como docente do Departamento de Nutrição Social da Universidade Federal Fluminense (UFF) a participação no grupo de ensino, pesquisa e extensão em alimentação e saúde escolar (GEPASE) da UFF, que tem como foco investigações sobre o Programa de Alimentação Escolar (PAE)³ também foi fundamental para possibilitar essa investigação.

Essa trajetória contribuiu para fomentar o interesse pelo cenário internacional e pela atuação de movimentos sociais urbanos junto ao PAE nos EUA dos quais tive a oportunidade de me aproximar, especialmente do *Slow Food* e do *Center for*

¹ O *Slow Food* é um movimento social criado na Itália em 1986 por Carlo Petrini em defesa de alimentos bons, limpos e justos, produzidos por processos que respeitem tanto o meio ambiente como os produtores. Busca a criação de consumidores bem informados que sejam coprodutores. O movimento conta com mais de 100.000 membros em 150 países.

² A Rede Ecológica é um movimento social criado em 2001 que busca aproximar redes de consumidores de agricultores agroecológicos/orgânicos por meio de compras coletivas. A Rede Ecológica existe em diversos núcleos no Rio de Janeiro e possibilita a aproximação com produtores rurais locais.

³ PAE é o termo utilizado para se referir ao Programa de Alimentação Escolar em sua condução a nível local, e será utilizado na tese como referência a gestão local tanto no caso brasileiro como no norte-americano.

*Ecoliteracy*⁴ que buscavam estratégias de qualificar a AE via aproximação entre as escolas e produtores locais.

Diversos países possuem algum tipo de PAE e reconhecem sua importância para o crescimento e desenvolvimento infantil, além de seus impactos nas dinâmicas sociais e econômicas em cada contexto. No entanto, em determinados países tais programas ainda não foram implementados e em outros ainda, que estejam em funcionamento, não é dada muita relevância ao tipo de refeição servida. Conseqüentemente, diferentes PAE ofertam, basicamente, alimentos ultraprocessados, ricos em açúcar, sódio e gorduras, seguindo o perfil de consumo alimentar das respectivas populações que, em geral, apresentam crescimento acelerado de obesidade e doenças crônicas (MORGAN; SONNINO, 2010).

Muitas iniciativas de Alimentação Escolar (AE) tiveram início em uma época na qual a desnutrição infantil, decorrente da pobreza, era questão prioritária de saúde pública (PEIXINHO, 2011). Nesse contexto, a distribuição de alimentos pela Organização das Nações Unidas (ONU), por meio do Programa Mundial de Alimentos (PMA) chegou a atender anualmente 17 milhões de crianças em 62 países (WFP, 2016).

No final do século XX, a insegurança alimentar e nutricional passou a ser caracterizada no cenário internacional não só pela fome/ e desnutrição, mas também pelo sobrepeso/obesidade o que demandou adequações nas políticas e programas, especialmente os PAE (PEIXINHO, 2011).

Ainda nessa conjuntura, as conseqüências negativas dos processos de produção de alimentos passaram a ser cada vez mais evidentes e diante dos riscos de escassez alimentar atrelava-se a questão da fome/ pobreza a disseminação de um discurso de que não havia produção de alimentos suficiente para atender toda a população mundial. O modelo produtivo baseado em monoculturas de larga escala, uso de alta tecnologia, de agrotóxicos e sementes transgênicas, que é parte do repertório da revolução verde, ganhou cada vez mais espaço. Porém, tal modo de produção teve fortes impactos negativos nos aspectos sociais, ambientais, culturais e também na saúde dos produtores e dos consumidores. Tal modelo levou, ainda, à subordinação da pequena agricultura a esse sistema dominante diante de sua impossibilidade em competir por preços em condições semelhantes à dos demais segmentos de produtores, principalmente em países

⁴ O *Center for Ecoliteracy* é uma organização sem fins lucrativos criada em 1995 na Califórnia na busca por gerar impacto social e mudança sistêmica sustentável. Vem atuando desde então por meio de diversas estratégias e em diferentes escalas na educação para a sustentabilidade.

periféricos. As consequências desse cenário são ainda mais danosas, se considerarmos que justamente a agricultura de base familiar envolve uma relação específica e mais próxima dos processos produtivos com a natureza e o território e contribui para preservar dinâmicas culturais e sociais fundamentais (MALUF, 2011; MALUF et al, 2015).

A necessidade de repensar o modo de produção de alimentos, de articular as práticas de produção, comercialização e consumo e diminuir as distâncias entre produtores e consumidores, vem sendo reconhecida em diferentes países. Nesse contexto, os governos vêm mobilizando esforços no sentido de aumentar a oferta de alimentos e criar oportunidades de venda para pequenos agricultores familiares, principalmente os de base agroecológica ou que produzem alimentos orgânicos (MORGAN; SONNINO, 2010; IZUMI, 2010; PEIXINHO, 2011). Diante disso, as experiências de PAE em países como o Brasil e os EUA, que são objeto desse estudo, passaram por diversas alterações, principalmente na última década, com destaque para a inclusão do incentivo a compra de alimentos da Agricultura Familiar (AF) local, que ocupa lugar central nessa análise.

Morgan e Sonnino (2008) destacam que essas mudanças vêm ocorrendo em diversos países desde o início dos anos 2000, como em parte da Europa (Escócia e Itália), América do Norte (EUA), África (Gana) e Brasil, e visam, também, melhorar a qualidade da alimentação fornecida.

Tanto no Brasil quanto nos EUA, os PAE foram criados nas décadas de 1940-50 caracterizados por uma estrutura centralizada na esfera federal que detinha a gestão e operacionalização das ações (PEIXINHO, 2011). Dessa forma, o uso massivo de alimentos industrializados se justificava pela logística de distribuição por toda extensão territorial. As ações de combate à fome e o auxílio ao mercado interno, com o escoamento de excedentes agrícolas, eram característica do PAE americano (*National School Lunch Program - NSLP*). Do mesmo modo, os EUA, eram responsáveis, em grande medida, pelos alimentos que chegavam ao Brasil para serem doados em equipamentos públicos como as escolas, por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Tal fato teve como consequência a expansão do padrão alimentar americano no Brasil, ao disseminar, por exemplo, o consumo intensivo de derivados de trigo que predominavam nos alimentos doados (MALUF, 2009). Portanto, há uma conexão histórica entre os dois países no âmbito da AE que justifica uma análise comparada dessa trajetória.

Desde sua criação, os PAE, tanto o brasileiro quanto o americano, tiveram seu escopo de ações expandido e seus desenhos modificados com vistas a incluir a compra da AF local. No Brasil, a Lei 11.947 institui em 2009 a obrigatoriedade de compra de gêneros oriundos da AF para a AE, marco das mudanças recentes do PNAE (BRASIL, 2009). Nos EUA, o programa *Farm to school* (FTS), estratégia do NSLP de aproximar a produção de alimentos do ambiente escolar, foi implantado oficialmente pelo governo federal em 2010 por meio de emenda à Lei NSLA que criou o programa em 1946 (US CONGRESS, 2010). Esses dois programas são marcos históricos na inflexão da AE na direção da compra da AF e expressam transformações que ocorreram tanto no âmbito da agricultura quanto da nutrição nos dois países. Tais transformações são condicionadas por processos globais, mas assumem particularidades em cada contexto nacional, considerando as características específicas das interfaces que se estabelecem entre as ações do Estado, de movimentos e organizações da sociedade civil e do setor privado comercial em cada país, como será demonstrado ao longo do estudo.

Um dos pilares da análise aqui desenvolvida é o crescente reconhecimento de que a AE tem um papel importante na formação de hábitos alimentares e na configuração de práticas de consumo mais informadas e saudáveis, principalmente por seu potencial de englobar e articular cadeias de produção, distribuição e consumos de alimentos frescos e locais (Morgan e Sonnino, 2008).

Portanto, as conexões entre agricultura e nutrição são especialmente relevantes no presente estudo.

Desse modo, considerando a AE no âmbito do sistema alimentar e particularmente as conexões entre agricultura e nutrição que podem ter se estabelecido por meio da inclusão da compra da AF na AE nos dois contextos, o estudo foi norteado pela seguinte questão central: Como se constrói a agenda política governamental de inclusão da agricultura familiar nos Programas de Alimentação Escolar no Brasil e nos EUA, particularmente: quais os atores envolvidos; as justificativas e argumentos; os critérios e princípios que pautaram os processos de compra institucional e os interesses em disputa ao longo desse processo?

Foram analisadas as seguintes questões específicas:

- Como ocorreu a inflexão na direção da inclusão da compra da Agricultura Familiar nos programas de alimentação escolar nos dois países? Quais os fatores que contribuíram para tal?

- Como as questões relacionadas à agricultura e nutrição foram pautadas na agenda política governamental ao longo da trajetória histórica de inclusão da compra da agricultura familiar nos Programas de Alimentação Escolar nos dois países?

- Como a compra da Agricultura Familiar vem sendo operacionalizada nos Programas de Alimentação Escolar nos dois países?

Para além da trajetória histórica de inclusão da compra da AF nos dois programas, o estudo analisou o atual processo de operacionalização da aquisição de gêneros da Agricultura Familiar. Para tal, foram estudados dois casos, um referente ao município de Niterói no âmbito da Rede Estadual de Educação do Rio de Janeiro e o outro relativo ao mesmo processo no distrito escolar de Minneapolis, no estado de Minnesota/EUA. Assim, o foco do estudo recai sobre a trajetória histórica nacional dos programas nos dois países (desde sua instituição até a conjuntura atual) e os estudos locais contribuem para problematizar as questões que foram sendo desenvolvidas a partir dessa análise.

O objetivo geral foi analisar o processo de construção da agenda política governamental de inclusão da agricultura familiar nos Programas de Alimentação Escolar no Brasil e nos EUA, particularmente: os atores envolvidos; as justificativas e argumentos; os critérios e princípios que pautaram os processos de compra institucional; e os interesses em disputa.

Para tal, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Examinar os argumentos e justificativas para a inclusão da compra da agricultura local nos programas de alimentação escolar e os fatores que contribuíram para tal;

- Identificar os interesses em disputa nos dois processos;

- Identificar os incentivos e desafios enfrentados para a operacionalização da compra nos dois programas;

- Identificar os critérios e princípios que pautam o processo de compra da agricultura familiar nos dois países, incluindo a definição de quem são os agricultores familiares;

- Analisar o desenho operacional dos dois programas, especialmente no que se refere aos incentivos à compra de gêneros da agricultura familiar.

A tese pretende demonstrar que, a partir de distintas interfaces que se estabelecem entre as ações do Estado, de movimentos e organizações da sociedade civil e do setor

privado comercial em cada país, a construção de uma institucionalidade estatal/governamental foi sendo reconfigurada. Essa institucionalidade que abarca orçamento público, legislações, políticas e programas, espaços institucionais, foi fundamental para que a AE se estabelecesse como uma política de apoio as ações no âmbito da agricultura e da nutrição. Ao longo da trajetória analisada, esse apoio foi historicamente diferenciado em relação aos distintos segmentos da agricultura – agronegócio, agricultura familiar, produtores agroecológicos e também da nutrição, por meio da disseminação de distintas práticas alimentares, mais ou menos pautadas no consumo de alimentos ultraprocessados dependendo da conjuntura e do contexto histórico e político. A atuação das instituições estatais foi sendo transformada por meio das interfaces com movimentos e organizações da sociedade civil (em uma via de mão dupla) a partir de dois eixos centrais da agenda política societária que impulsionaram esse processo, quais sejam: (1) as questões agrárias e agrícolas (com distinções entre os dois países) referentes ao modo de produção de alimentos e (2) as questões de saúde e nutrição, que se reconfiguraram especialmente com o avanço da epidemia de obesidade e de doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) que é marcante nos dois países, ainda que mais grave no caso americano.

No se que se refere às questões agrárias e agrícolas, bem como ao modo de produção de alimentos, em um primeiro momento a agenda da sociedade civil no caso brasileiro abarcava especialmente a luta pela terra e as desigualdades sociais e econômicas, de condições de vida e trabalho, entre os agricultores (agronegócio e agricultura familiar). Na conjuntura mais recente, essas questões não saíram da pauta desses movimentos, pois não foram resolvidas no país, mas, as questões relativas ao modo agroecológico de produção, a sustentabilidade ambiental, a aproximação entre produção e consumo, por meio de circuitos curtos que favoreçam simultaneamente o desenvolvimento local e a promoção de hábitos saudáveis de consumo alimentar (alimentos frescos, orgânicos, in natura), ocuparam lugar crescente na agenda dos movimentos e organizações da sociedade civil nos dois países, com algumas distinções que serão apresentadas ao longo do estudo. Essa agenda dialoga de forma importante com as demandas de profissionais de saúde, organizações da sociedade civil, movimentos urbanos de consumidores (que são fortes nos EUA, mas também presentes no caso brasileiro) que militam em torno de temas relativos à promoção da alimentação adequada e saudável, que se tornaram extremamente relevantes diante da epidemia de obesidade e DCNT.

O estudo demonstra a reconfiguração na institucionalidade estatal que ocorreu ao longo dessa trajetória e indica o conjunto de políticas, instituições, normativas, espaços decisórios e de participação social, bem como as múltiplas interfaces entre governos e organizações da sociedade civil que foram sendo construídas ao longo desse processo nos dois países. Em uma via de mão dupla, na medida em que demandas de segmentos da sociedade civil que militavam em torno dos temas acima destacados penetravam de alguma forma na agenda governamental, a própria reconfiguração da institucionalidade estatal (instituição de Leis, Normas, espaços decisórios, instrumentos de políticas) passou a ser apropriada na ação política da sociedade civil de modo a favorecer processos políticos na direção do alcance desses objetivos. Uma característica importante dessa nova institucionalidade que vai sendo construída é que ela favorece a consolidação de redes sócio técnicas de políticas que conectam organizações da sociedade civil, universidades, técnicos de governo, gestores em diferentes escalões, que se articulam em torno dessas agendas comuns.

Como será demonstrado, nos primórdios de constituição dos PAE, as políticas estatais eram voltadas fundamentalmente para o apoio à agricultura de grande porte que repercutiu na oferta de AE baseada em alimentos processados nos dois países. Portanto, os interesses do agronegócio e da indústria de alimentos foram fortemente apoiados por meio da institucionalidade estatal desde os primórdios da AE nos dois países, contribuindo para reforçar as desigualdades existentes e os problemas de saúde e nutrição. Ao longo do processo analisado, uma nova institucionalidade estatal que vai sendo construída favorece, ainda que de forma tímida, a agricultura familiar e uma perspectiva de alimentação saudável fundamentada na oferta de alimentos frescos, in natura, na AE.

A análise aqui desenvolvida indicará distinções importantes nos dois países, bem como contradições e ambiguidades nesse processo, considerando os interesses em disputa. Por exemplo, nos EUA a presença de alimentos processados na AE ainda é relevante, enquanto no caso brasileiro a alimentação oferecida pelo PNAE é predominantemente in natura. Além disso, no Brasil a compra da AF é mandatória (ao menos 30%) e o PNAE é universal, diferente dos EUA onde as refeições são pagas, ainda que existam isenções, e a compra da AF não é mandatória. O Brasil também se destaca por institucionalizar políticas e instrumentos governamentais arrojados por contrariarem interesses da indústria de alimentos, além de Políticas e Sistemas (como os de saúde e Segurança Alimentar e Nutricional) que contribuíram para formalização do

Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável. No entanto, as contradições e ambiguidades da institucionalidade governamental possibilitam o acolhimento (ainda fortemente desigual) de demandas das organizações da sociedade civil e do setor privado comercial, na agricultura e na nutrição como será demonstrado ao longo do estudo. Um exemplo é o fato de o país dispor de um Guia Alimentar construído no âmbito da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) do Ministério da Saúde (MS) considerado arrojado (BRASIL, 2014), fundamentado em uma nova classificação de alimentos baseada no grau de processamento, que orienta a população a evitar o consumo de alimentos ultraprocessados, industrializados. Por outro lado, encontra dificuldades para implementar políticas regulatórias do setor privado, dispõe de políticas significativas de apoio ao agronegócio, bem como de apoio a indústria de alimentos ou de processamento inclusive na AE (BURLANDY et al, 2014).

No caso americano, a forte influência da indústria de alimentos na configuração das políticas governamentais voltadas para a AE (que também afetou o contexto brasileiro), incluindo as diretrizes alimentares, é marcante e pode ser identificada ao longo da análise aqui desenvolvida. Ainda assim, a pressão de movimentos da sociedade civil e as estratégias para influenciar esse processo na direção da disseminação de práticas alimentares saudáveis, da aproximação entre produção e consumo local também estão presentes. Os interesses em conflito, as disputas de discursos em torno de questões relativas à agricultura, agricultura familiar e nutrição e as desigualdades dos atores em sua possibilidade de influenciar as decisões governamentais atravessam todo esse processo.

Para desenvolver essa análise, a tese foi estruturada em quatro capítulos, além da introdução e conclusões. A introdução situa o estudo e apresenta os referenciais teóricos conceituais e metodológicos utilizados. O Capítulo 1 apresenta a trajetória histórica dos PAE nos dois países, indicando o momento da inflexão nesses programas ao incorporarem o incentivo ou a obrigação de compra de gêneros da AF. Os Capítulos 2 e 3 compreendem a análise do desenho operacional dos programas e do processo de compra da AF local no Brasil e nos EUA, tanto a nível nacional quanto local, respectivamente, incluindo os argumentos e justificativas, os critérios e os princípios que pautam os processos de compra da AF em cada contexto, bem como os atores, interesses em disputa, os incentivos e desafios apresentados nesse processo. Por fim, o Capítulo 4 apresenta a comparação entre os dois casos, a partir dos referenciais teóricos que balizaram o estudo, abordando as diferenças e semelhanças entre os dois processos.

Pressupostos teóricos e metodológicos

A análise da trajetória histórica dos PAE considerou, de uma forma geral, os contextos políticos e sociais que condicionaram o desenvolvimento dos programas nos dois países, bem como elementos específicos do processo de construção das políticas públicas e sociais nesses cenários. As políticas de nutrição e saúde vêm sendo situadas no âmbito das políticas sociais por inserirem-se no escopo dos principais sistemas e redes de proteção social construídos internacionalmente. Nesse sentido, a especificidade das políticas sociais deve ser considerada na análise, especialmente o fato de constituírem-se em lugar, por excelência, da confluência de conflitos inerentes a todas as formas de desigualdade e exclusão e, portanto, por expressarem, de forma muito particular, tais conflitos cotidianamente (LOBATO, 2004). Sendo assim, as questões relacionadas à equidade são especialmente estratégicas na análise dessas políticas, especialmente no caso brasileiro, marcado por fortes desigualdades de renda e acesso a bens e serviços, dentre outras que se constroem no cotidiano das relações e práticas institucionais. Com base nesse pressuposto, o estudo destacou as principais disputas e interesses em conflito que confluem e se expressam no âmbito dos PAE nos dois países, bem como os critérios e justificativas que pautam processos de compra da AF, considerando como se relacionam com a perspectiva da equidade nos dois contextos. Considerou também as disputas que se travam no âmbito das ideias na perspectiva de que prática e discurso são dimensões não dissociadas (BALL, 1993; GRIGGS; WHOWARTH, 2011).

O estudo baseou-se em uma concepção de política pública que não se restringe aos aspectos formais de governo (normas, instituições governamentais e enunciados oficiais) (BATISTA; MATOS, 2015), ainda que reconheça a atribuição estratégica dos órgãos estatais e governamentais na coordenação, organização, desenvolvimento e institucionalização de ações e processos decisórios. Algumas características como a legalidade, universalidade e legitimidade, que são bastante peculiares das políticas estatais, estimulam os atores a se empenharem para que traduzam suas preferências (DYE, 2010). Portanto, constituem-se em arenas de disputas de ideias e interesses.

As políticas públicas têm no Estado seu lócus estratégico de constituição, ainda que o processo de construção de uma questão pública anteceda e ultrapasse as fronteiras das instituições estatais. A institucionalidade construída em âmbito estatal em torno de questões públicas como a Alimentação Escolar é, em grande medida, fruto de processos

políticos e sociais que ultrapassam as fronteiras das instituições estatais. O desenvolvimento dos PAE nos dois países, como será apresentado ao longo da tese, foi fomentado por organizações e movimentos da sociedade civil, bem como por segmentos do setor privado comercial, motivados em potencializar seus interesses por meio das ações e processos de implementação previstos no desenho operacional de cada programa. Dessa forma, considera-se que as políticas e programas governamentais, no caso específico o PAE, constituem-se simultaneamente em arenas de disputas de ideias e interesses e em mecanismos e processos de mediação da ação política dos atores na transformação do contexto. Os programas se estabelecem como um dos sistemas de mediação que operam num dado contexto, seja pelos diferentes tipos de recursos que aportam, seja pelas ações previstas. Nesse sentido, o estudo foi pautado em uma perspectiva de análise de políticas que valoriza a compreensão do papel mediador do programa nas transformações sociais ao identificar as ações e conexões entre atores por ele operadas (POTVAN; BISSET, 2008; BALL, 1993).

Os PAE nos dois países foram instituídos por meio de recursos do orçamento público, geridos por estruturas de governo que assumem um lugar privilegiado no curso do processo analisado. Ainda assim, as questões referentes à AE e às dinâmicas relativas à agricultura envolvem um conjunto amplo de atores e dinâmicas societárias que extrapolam os limites dos governos nos dois países e que precisam ser considerados.

Nesse sentido, o conceito ampliado de sistema alimentar contribui para que essas múltiplas dinâmicas sejam contempladas na análise, uma vez que inclui um conjunto de elementos (ambiente, pessoas, processos, infraestrutura, instituições) e atividades relacionadas com produção, processamento, distribuição, preparo e consumo de alimentos, bem como os produtos sócio econômicos e ambientais dessas atividades. As políticas, programas e instituições – governamentais e não governamentais – afetam diretamente as cadeias e os ambientes alimentares e, portanto, cabe compreendê-los nesse contexto mais amplo do sistema alimentar (HLPE, 2017).

A análise da trajetória histórica dos programas nos dois países indicou as disputas de ideias e interesses em curso e foi possível perceber que demandas em torno do apoio a AF e local, por meio de compras públicas, estiveram presentes em diferentes conjunturas e que os governos consideraram, em diversos momentos, a possibilidade de sua incorporação na agenda governamental. No entanto, em um dado contexto histórico essa inserção foi concretizada, formalizada e oficializada e coube no processo de

investigação compreender os fatores que possibilitaram essa inclusão e as justificativas que constituíram o enunciado oficial dos PAE nos dois países.

Ainda que não se restringindo aos aspectos “oficiais” ou formais da política, o estudo analisou os enunciados formalizados na legislação, nos documentos e normativas oficiais dos governos relacionados aos programas nos dois países. Essa perspectiva dialoga com a concepção de Ball que considera a política como texto e como discurso. O autor também destaca o dinamismo da política, que envolve processos, consequências e mediações, onde é possível identificar o acaso, o imprevisto, a desordem, mas também efeitos sistemáticos das ações sociais (BALL, 1993).

Dialogando com Foucault, Ball indica que o discurso pode ser um instrumento e um efeito do poder, mas também um ponto de resistência e um ponto de partida para uma estratégia de oposição. Não há que se dissociar prática e discurso, uma vez que o Discurso é considerado uma prática, ou seja, ele não fala sobre uma dada realidade, ele institui a própria realidade (BALL, 1993; GRIGGS; WHOWARTH, 2011). Griggs & Whowarth ressaltam que o discurso, para além de um sistema cognitivo abstrato de crenças e palavras, é uma dimensão constitutiva das relações sociais que, não apenas “descreve”, mas traz uma realidade à existência (GRIGGS; WHOWARTH, 2011, p.219).

Ao distinguir os termos “práticas discursivas” e “discurso” Spink considera que o termo discurso é mais adequado para falar do uso institucionalizado da linguagem, distinto do conceito de “práticas discursivas” que se refere às maneiras pelas quais as pessoas, por meio da linguagem, produzem sentidos e posicionam-se em relações sociais cotidianas. Esses discursos podem ser referenciados a diferentes grupos sociais – como uma organização não governamental, um sindicato, um partido e estruturas de poder. O discurso remete ao habitual gerado pelos processos de institucionalização e os enunciados desse discurso são expressões (palavras e sentenças) articuladas em ações situadas. Portanto, o discurso refere-se ao uso institucionalizado da linguagem, a partir de formas de falar próprias a certos domínios de saber (SPINK; MEDRADO, 2000).

Com base nesses pressupostos, o estudo identificou enunciados das políticas e programas analisados, referentes aos argumentos e justificativas para compra da AF para AE, considerando a trajetória histórica desse processo e os sentidos em disputa. A política pode assim ser considerada como resultado de uma disputa de poderes e saberes, na qual predomina um discurso sobre os demais, que aponta para certas possibilidades de pensamentos (ideias, conceitos) e caminhos, e exclui outras. Exclui do

discurso oficial, mas não do cotidiano das instituições e das práticas (BAPTISTA E MATTOS, 2015).

Ao problematizarem o conceito de política pública, Howlett et al consideram que a construção de uma política se refere a tentativa de atores, situados em condições específicas, de conjugar objetivos políticos e recursos políticos. Esse processo implica articular objetivos políticos por meio de deliberações, discursos e utilizar ferramentas políticas para alcançar tais objetivos. Esse processo é condicionado pelo conhecimento existente em um dado contexto e conjuntura, pelas ideias, normas e princípios em disputa, que vão influenciar, inclusive, o que se constituiu como um problema público, bem como os tipos de ações que são consideradas aceitáveis e factíveis de serem desenvolvidas para enfrenta-lo (HOWLETT ET AL, 2009).

Parte-se do pressuposto que as Políticas Públicas são socialmente construídas e historicamente localizadas e, como uma construção condicionada por contextos sócio-político-institucionais específicos, são marcadas por diversos tipos de disputas e interações em torno de interesses, valores, princípios e poder de influência dos atores. Os componentes dessas disputas são dinâmicos, ou seja, construídos e reconstruídos ao longo do processo e a possibilidade de influência é desigual.

Nesse cenário, Ball (1993) destaca que há lutas reais sobre a interpretação e a aprovação de políticas e que elas ocorrem em circunstâncias discursivas específicas no âmbito das quais os atores constroem interpretações e significados sobre esses processos de acordo com suas histórias, experiências, habilidades, recursos e contextos. Nessa trajetória os atores vão produzindo respostas específicas ao interpretarem e reinterpretarem as políticas de forma complexa.

Parte-se de uma concepção de Estado como um conjunto de instituições diversificadas cujas ações se dão na forma de programas e projetos geridos pelos governos (HÖFLING, 2001). As políticas públicas, nesse contexto, expressam decisões tomadas pelos governos (SERAFIM; DIAS, 2012), mas as ações que as orientam não partem apenas de instituições governamentais, que inclusive podem ter diferentes níveis de influência no processo decisório, dependendo de seu funcionamento e das relações e disputas políticas em cada contexto. As políticas públicas são susceptíveis de interferências internas ao próprio setor público, mas também externas, incluindo organizações da sociedade civil e outros grupos de interesse (SOUZA, 2006). Essas influências também podem ser formais ou informais, uma vez que sua construção e ação

podem ser permeadas por processos que vão além de decisões oficiais limitadas ao setor público (BAPTISTA; MATTOS, 2011).

São processos que se desenvolvem em contextos sociais, políticos e institucionais específicos atravessadas por disputas de interesses que conectam dinâmicas globais, nacionais e locais. Esta perspectiva é particularmente importante na análise comparada de programas desenvolvidos em países tão distintos como os EUA e o Brasil. Alguns interesses em disputa identificados na análise dos PAE nos dois países são condicionados por processos globais, como, por exemplo, aqueles relacionados às corporações transnacionais que comercializam alimentos ultraprocessados.

Como dito anteriormente, considera-se que as políticas públicas produzem mediações ao criarem circunstâncias que condicionam os processos decisórios, bem como as opções de ação política criativa e dinâmica dos atores (BALL, 1993; POTVAN; BISSET, 2008). Nesse sentido, os PAE nos dois países preveem ações, recursos, envolvimento de determinadas instituições, distintos setores e órgãos de governo, produzem instrumentos específicos de compra, planejamento de cardápio, ações educativas, dentre outros, que compõe seu desenho operacional. Dessa forma, produzem mediações específicas ao propiciarem circunstâncias concretas que afetam e são afetadas pelos interesses e ideias em disputa, que condicionam os processos decisórios, bem como as opções de ação política criativa e dinâmica dos atores (BALL, 1993; POTVAN; BISSET, 2008). O processo de compra da AF reconfigura esse conjunto de fatores, como será demonstrado ao longo da tese, conseqüentemente reconfigura os atores envolvidos, seus recursos de poder no âmbito dos PAE em uma dinâmica que estabelece critérios, princípios e valores que norteiam o processo político.

Esse processo é seletivo, ou seja, algumas influências, agendas, ideias e vozes são reconhecidas como “legítimas”, em um dado contexto e conjuntura, e outras não. Essa seletividade é expressão das relações de poder, uma vez que a política não é exterior aos diversos tipos de desigualdades (de poder de influência, de acesso a bens, recursos, informação, relações, renda, dentre outras) que se configuram em um dado contexto e conjuntura. Nesse sentido, a tese evidencia como os próprios critérios que balizam o processo de compra da AF nos dois países, expressam princípios e valores que fortalecem as vozes e interesses de alguns atores em detrimento de outros.

Não há como analisar uma política ou programa desconsiderando o conjunto de políticas e programas que estão em circulação e que em maior ou menor grau afetam – seja reiterando, seja contestando ou mesmo criando possibilidades para que

determinadas trajetórias possam ser consolidadas. Dessa forma, a análise indica como algumas macro-políticas foram estratégicas na reconfiguração da trajetória de construção dos PAE nos dois países, como a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) no Brasil e a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, bem como o processo político prévio que possibilitou a qualificação da AE nos EUA.

Se considerarmos que esse processo é dinâmico, cabe analisar seus efeitos sobre o próprio contexto institucional, sobre as ideias e interesses em disputa ao longo de uma trajetória histórica longa como a que caracteriza os PAE nos dois países. Como será demonstrado, essa trajetória foi condicionada por características específicas dos contextos institucionais que situam os dois programas, especialmente em sua conjuntura de emergência e naquela que antecede a instituição da compra da agricultura familiar e possibilitou a inserção de novos atores, ideias e interesses que favoreceu a transformação de algumas características dos PAE ao longo desse processo.

Os referenciais da análise de políticas aqui utilizados demandam uma caixa de ferramentas que articula diversos conceitos e teorias (BALL, 1993). Portanto, o desenho de investigação considerou, especialmente, os atores envolvidos, as ideias e interesses em disputa e a configuração e reconfiguração desse processo em contextos político institucionais específicos.

É frequente o uso dos modelos de análise baseados no ciclo de políticas públicas que consideram estágios sequenciais das políticas públicas, desde sua implantação até avaliação. No entanto, apesar de sua utilidade na compreensão de certos aspectos gerais das políticas públicas nem sempre são adequados, considerando indistinções entre as etapas de determinados processos (FREY, 2000; MULLER; SUREL, 2010) bem como o fato de não incluírem uma leitura histórica (WEIR, 1994; PINHEIRO, 2009). Assim, as análises que buscam levar em consideração a trajetória histórica de processos políticos devem ir além da abordagem dos ciclos de políticas.

A análise de políticas na perspectiva comparativa demanda o resgate da dimensão histórica dos processos e contextos (MÉNY; THOENIG, 1992) que pode ser desenvolvido por meio do método histórico visando identificar diferenças entre os casos (BITTENCOURT, 2011).

Considerando os objetivos do estudo, a análise histórica é fundamental e a compreensão de historicidade, segundo Lowy (2006), vai além do entendimento da análise cronológica dos fatos, parte do entendimento que a ação humana pode afetar os fenômenos econômicos ou sociais, uma vez que não são absolutos, mas sim transitórios.

Ainda, com base no princípio da totalidade considera que não se pode compreender um elemento ou dimensão de modo isolado do todo ou do conjunto e leva em conta a transitoriedade dos fenômenos, inclusive dos processos sociais (LOWY, 2006).

Os PAE são complexos e a compreensão da trajetória de construção e desenvolvimento em cada contexto implica considerar o processo histórico, as concepções e narrativas dos atores envolvidos, seus modos de participação, além dos termos e do desenho operacional dos programas formalizados nos documentos oficiais (MAGALHÃES, 2009).

A comparação tem sido largamente utilizada como metodologia nas diversas ciências com vistas a investigar e aprofundar a análise teórica e a empírica (BITTENCOURT, 2011). Marques (2010) ressalta a importância do método comparativo para compreensão de fenômenos sociais, um dos principais métodos para compreender os processos políticos (BADIE; HERMET, 1993) bastante utilizado nas ciências políticas (SKOCPOL, 1994; BOHN, 2005).

A partir de uma descrição detalhada, o método comparativo permite identificar regularidades e explicar melhor determinado contexto político, econômico e social (SARTORI, 1994). Comparar permite o conhecimento de outros modos de políticas (BADIE; HERMET, 1993) e possibilita o aprendizado sobre si a partir da experiência do outro (MARQUES, 2010). Esse enfoque permite sair de uma visão etnocêntrica, a partir do olhar para o outro, como também de uma visão universalista, ao permitir enxergar a necessidade de políticas diversas apropriadas a cada realidade (BADIE; HERMET, 1993).

Examinar dois ou mais elementos de cada contexto permite a busca por semelhanças e diferenças, além de possibilitar que se diferenciem os condicionantes para os fenômenos analisados. A comparação é, portanto, um recurso importante para a compreensão desses fenômenos sociais (BONITATIBUS, 1989).

O fato de o método comparado, usualmente, considerar poucos casos para a análise, já foi motivo de crítica. Porém, a intensificação do uso de métodos como estudo de caso e análises comparativas históricas contribuiu para o fortalecimento dessa tendência (COLLIER, 2002). O método comparativo, ao ser utilizado com o objetivo de analisar processos políticos, deve realizar uma investigação muito cuidadosa, uma vez que tais processos são acontecimentos caracterizados por muitas particularidades. Esse cuidado na análise, assim como a extensão analítica que deve ser alcançada, é a mesma

exigida nos estudos de caso, inclusive o método comparado tem como base o estudo de caso (SARTORI, 1994).

O método comparado pode possibilitar que sejam identificados aspectos comparáveis nos processos analisados, semelhanças ou diferenças (SARTORI, 1994), além de especificidades de cada caso estudado e, eventualmente, observar possíveis generalizações ou induções analíticas e teórico conceituais (HERMET, 2001).

Hermet (2001) é um dos autores que buscou analisar as transições políticas na América Latina utilizando estudos comparados e assim evidenciou a importância desse tipo de método para a discussão de conceitos. A análise comparada apresenta-se como uma importante possibilidade metodológica (MARQUES, 2010) e a definição de conceitos nas pesquisas comparadas passou a ganhar relevância, chegando a ser defendida como a base da pesquisa comparada, algo indispensável (O'DONNEL; SCHITTER, 1998) e que deve ser uma das primeiras etapas de estudos desse tipo (SANTOS, 2007).

Considerando essas possibilidades do método, o estudo desenvolveu uma comparação das trajetórias históricas dos PAE nos dois países com base em uma análise em perspectiva dos dois casos, ou seja, cotejando os dois processos a partir de algumas dimensões analíticas norteadoras, visando identificar questões relevantes para cada caso, indicar aproximações, distinções e especificidades referentes à cada contexto. Algumas dimensões estruturaram a matriz analítica que norteou essa análise em perspectiva quase sejam: a compreensão dos processos sociais, históricos, políticos e econômicos em cada contexto e sua influência sobre as políticas públicas; das ideias e interesses em disputa e como se reconfiguraram ao longo desse processo; dos arranjos institucionais e como condicionaram a trajetória de compra da AF nos programas nos dois países. A análise da institucionalidade construída no âmbito da AE nos dois países foi central para o presente estudo e foram considerados especialmente: a estrutura e o desenho institucional dos programas; as regras institucionais e legislações; os espaços decisórios e arranjos institucionais que mediam as estratégias dos atores no curso do processo de construção de uma política, pois criam constrangimentos e possibilidades para a ação política (HALL; TAYLOR, 2003).

A análise baseou-se em elementos do neo-institucionalismo histórico (HALL; TAYLOR, 2003) que permite tratar da dimensão institucional e também histórica na análise de políticas, além de considerar as assimetrias que se estabelecem nas relações políticas e e os processos pelos quais as instituições podem promover o poder de modo

desigual entre os grupos sociais, ou seja, “...as instituições atribuem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão” (FLEXOR; LEITE, 2007, p.7). Sendo assim, é um referencial particularmente interessante para os objetivos desse estudo que considera de forma estratégica a análise das questões relativas à equidade ao longo da trajetória histórica de inclusão da compra da AF nos PAE nos dois países.

Ao conceber as instituições como estruturas que impactam a trajetória histórica, tal referencial considera a dependência da trajetória percorrida (*path dependent*) como elemento importante da análise, uma vez que indica como as instituições afetam o processo de construção histórica das políticas públicas e condicionam as inflexões e as continuidades possíveis (HALL; TAYLOR, 2003; FLEXOR; LEITE, 2007).

Além desses dois aspectos destacados, que dizem respeito às relações assimétricas de poder e a dependência da trajetória percorrida, Grisa (2010) aponta a importância de se considerar na análise a existência de uma relação ampla entre o comportamento individual e as instituições. Destaca que os autores do neo-institucionalismo histórico consideram como se dão as respostas aos desafios impostos ao longo do processo político ao levarem em conta a *path dependence*.

Esse referencial não concede apenas às instituições o peso de influência no processo político, mas inclui na análise outros aspectos igualmente relevantes como o desenvolvimento socioeconômico e as ideias. Portanto, a compreensão das relações entre ideias e interesses em um dado contexto institucional é norteadora da análise de políticas nessa perspectiva (HALL, TAYLOR, 2003; FLEXOR; LEITE, 2007; GRISA, 2010).

Procedimentos Metodológicos

Com base nos conceitos e referenciais de análise de política apresentados, a análise da trajetória histórica dos PAE brasileiro e americano foi norteada pelas seguintes dimensões analíticas e conteúdos específicos descritos no **Quadro 1** abaixo.

Quadro 1 – Dimensões de análise e conteúdos específicos que nortearam a organização dos dados referentes aos programas de alimentação escolar no Brasil e nos EUA

Contexto histórico internacional e local
Como a AE e como as características dos programas nos dois países se relacionam com processos históricos nacionais e internacionais.
Contexto político institucional
Principais características das instituições envolvidas com a alimentação escolar nos dois países (especialmente com a construção dos programas analisados). Como as características das instituições as quais o programa está vinculado nos dois países influenciaram o processo de inclusão da compra da AF (fatores que favoreceram a compra e que dificultaram a compra). Como esses programas se inserem e se relacionam com outras políticas e programas em curso nos dois países.
Aprendizado institucional – antecedentes históricos
Como processos institucionais anteriores à instituição da compra da AF favoreceram e/ou dificultaram as mudanças decorrentes dessa nova modalidade de compra.
Atores que impulsionaram as inflexões nos programas
Principais atores que impulsionaram as inflexões que contribuíram para instituir a compra da AF nos programas.
Ideias em disputa
Principais justificativas para a compra da AF segundo os documentos oficiais de governo e o discurso dos atores.
Principais critérios e princípios que balizam as justificativas e os critérios de compra e escolha dos fornecedores.
Interesses em disputa
Motivações dos agricultores para vender para os PAE.
Motivações dos demais atores envolvidos com a comercialização de alimentos nos PAE.
Conexões entre agricultura e nutrição
Como as ações de agricultura e nutrição se inter-relacionam nos PAE nos dois países.

O universo de análise da pesquisa foi constituído pela trajetória histórica nacional dos programas nos dois países (desde sua instituição até a conjuntura atual) e por estudos locais que contribuíram para problematizar as questões desenvolvidas a partir dessa análise.

Os dois estudos de caso locais, um no Brasil e outro nos EUA, foram: (1) a Rede Estadual de Educação pública do Estado do Rio de Janeiro, no que se refere à compra da AF pelo programa de AE gerido pela Coordenação de Alimentação da Secretaria Estadual de Educação (SEEDUC) no município de Niterói. Na rede estadual, a direção de cada escola é responsável pela compra dos gêneros a serem preparados e servidos nas escolas, inclusive pelas compras da AF local; (2) o programa *Farm to School* (FTS) nos EUA, que é parte integrante do *National School Lunch Program* (NSLP), com base no estudo de caso do distrito escolar de Minneapolis, Minnesota/EUA.

A justificativa de escolha da rede estadual de educação, no caso brasileiro, se dá pela autonomia que existe em relação à compra dos alimentos. No caso americano, as escolas possuem autonomia para realizarem diretamente a compra dos produtores

locais, embora muitas vezes essa seja realizada pelo distrito escolar, sob coordenação da Secretaria de Educação local.

Para definição dos estudos de caso, foram consideradas a localização, o tempo de implementação e a situação dos programas. O PAE da Rede Estadual de Ensino do RJ apresenta resultados crescentes no que diz respeito à compra de gêneros da AF nos últimos anos. Além disso, poucos estudos analisam o PNAE a nível estadual e a análise, na maioria das vezes, se restringe às ações municipais. Ainda vale ressaltar minha inserção como conselheira do CAE no Estado do RJ nos anos de 2012 e 2013, como representante do Conselho Regional de Nutricionistas da 4ª Região (CRN 4), o que contribui com o interesse pela investigação do PAE a nível estadual. A escolha pela análise do caso de Niterói deve-se ainda por restringir o estudo a uma unidade de análise específica dentro da amplitude compreendida pela Rede de Ensino do Estado do RJ, como também pelos projetos de ensino pesquisa e extensão realizados pelo GEPASE UFF. Tais fatos descritos proporcionaram aproximação com diferentes cenários relativos ao PAE tanto no Estado do RJ como no município de Niterói.

No caso norte-americano, considerando que os EUA têm experiências localizadas de compra local para AE desde a década de 1990 e que em 2010 houve alteração no programa nacionalmente, o estado de Minnesota iniciou o FTS como projeto piloto em 2005 e é um estado a possuir um grupo FTS *Leadership Team* desde 2011. A cidade de Minneapolis foi selecionada pelo crescimento e avanços do programa desde sua implantação em 2009. Assim, de um modo geral, a intenção da pesquisa comparada entre o programa brasileiro e o norte americano se fortaleceu quando a pesquisadora participou do Encontro Nacional do Programa FTS (*Farm to Cafeteria Conference*) em 2016 realizado em Wisconsin, estado vizinho a Minnesota, possibilitando a aproximação com pesquisadores ligados ao programa. Tal visita possibilitou contato e posterior aceitação para realização de estágio no exterior no Instituto de Agricultura Sustentável de Minnesota (*Minnesota Institute for Sustainable Agriculture - MISA*) da Universidade de Minnesota (UMN) a fim de pesquisar sobre o FTS.

Essa experiência foi possível uma vez da obtenção de bolsa pelo Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) que possibilitou minha permanência em Minneapolis para a pesquisa por um período total de quatro meses.

Após o período de seleção para o PDSE, entre 08/2016 e 02/2017, a bolsa do Doutorado sanduíche foi implementada e a pesquisa no exterior se deu no período de

03/2017 a 07/2017. A instituição receptora para realização da pesquisa no exterior foi o MISA, instituto situado na UMN, fundado em 1991 e que é composto por uma parceria entre o *College of Food, Agricultural and Natural Resource Sciences* e a extensão da Universidade, e com um grupo formado por quatro organizações sem fins lucrativos que são apoiadoras. As organizações apoiadoras são: *Institute for Agriculture and Trade Policy* (IATP) – instituído em 1986 por líderes agrícolas como uma organização sem fins lucrativos com vistas atuar em *advocacy* e fomentar comunidades rurais sustentáveis e agricultores familiares; *Land Stewardship Project* (LSP) – organização sem fins lucrativos fundada em 1982 e atua no sentido de promover gestão ética das terras agrícolas e promover comunidades e agricultura sustentáveis; *Minnesota Food Association* (MFA) – essa organização sem fins lucrativos foi fundada em 1983 por um grupo de ativistas ligados a agricultura a alimentação e vem atuando fornecendo apoio no acesso à terra e com treinamento a agricultores imigrantes no estado; e *Sustainable Farming Association of Minnesota* – a Associação de Agricultura Sustentável de Minnesota apoia o desenvolvimento e o aprimoramento de sistemas agrícolas sustentáveis por meio de redes, inovação e educação entre agricultores (MISA, 2018).

Ao longo do período de estágio no exterior o MISA facilitou contatos para o desenvolvimento de diversas atividades, assim como das atividades de campo como visitas e observações como também as entrevistas. Um quadro contendo as atividades desenvolvidas no exterior encontra-se no **Apêndice 1**.

Já a pesquisa de campo no Brasil foi desenvolvida após o retorno do doutorado sanduíche, tendo iniciado em 08/2017 e sido finalizada em 02/2018. A aproximação prévia com o PAE no estado do Rio de Janeiro facilitou o trabalho de campo, como o contato para as entrevistas e os agendamentos das observações participantes.

A pesquisa de campo nos dois casos fez uso de distintos procedimentos metodológicos, como entrevistas semiestruturadas, observação participante, pesquisa documental e análise de dados secundários referentes aos diferentes processos e atores envolvendo a compra da AF para a AE.

Foi realizada observação participante nas escolas, cozinhas centrais, órgãos de centrais de gestão, centros de distribuição de alimentos e fazendas produtoras em cada um dos países, conforme o caso.

A seleção das escolas e dos locais de observação participante ocorreu após a realização de um processo preliminar nos dois contextos, acerca do desenvolvimento da compra local da AF e relevância histórica. Para isso levou-se em consideração

informações sobre situação da compra pelas escolas, como também parceiros e outros atores envolvidos no processo. No caso americano, as entrevistas e os locais de observações foram definidos em função da possibilidade de melhor compreensão do funcionamento do programa americano, em especial no distrito escolar de Minneapolis.

A seleção dos informantes-chaves entrevistados se deu a partir da relevância dos mesmos para cada um dos programas nos dois países, seja para compreensão da trajetória histórica dos programas ou para o entendimento do desenho operacional. Utilizou-se a técnica “bola de neve” a fim de utilizar indicações de possíveis entrevistados a partir de sugestões relevantes propostas pelos informantes-chaves selecionados intencionalmente para o início das entrevistas. O ponto de saturação utilizado para seleção dos entrevistados baseia-se na saturação de nomes, quando ocorre repetição dos nomes a serem entrevistados. O uso de tal técnica contribuiu para ajustar a amostra inicial, ampliando ou reduzindo, e incluindo informantes relevantes à medida que eram referenciados (MINAYO, 2005). Desse modo, a seleção dos informantes buscou abranger atores e instituições de modo representativo.

Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com os atores envolvidos (gestores do programa, diretores de escolas estaduais, parceiros) na gestão dos programas nos dois países e também com agricultores familiares fornecedores do programa. No caso norte-americano foram realizadas 14 entrevistas e oito no caso brasileiro, totalizando 22 entrevistas, conforme apresentado no **Quadro 2** abaixo.

Quadro 2 – Relação de Informantes da pesquisa e sua área de atuação no Brasil e nos EUA

Informantes	Atuação no Brasil
Informante 01/Gestão	Gestor da SEEDUC (Coordenação de Alimentação escolar)
Informante 02/Gestão	Gestor da SEEDUC (Diretoria Regional Baixadas Litorâneas)
Informante 03/CRN	Representante do CRN
Informante 04/CAE	Representante do CAE
Informante 05/Escola	Diretor de escola
Informante 06/CAE	Representante CAE e merendeira
Informante 07/SENAR	Representante do SENAR
Informante 08/Agricultor	Representante de Cooperativa de Agricultores
Informantes	Atuação nos EUA
Informante 09/Gestão	Gestor do USDA (coordenação regional do FTS)
Informante 10/Universidade	Representante de Extensão Universitária
Informante 11/Gestão	Gestor do Departamento Estadual de Agricultura
Informante 12/Movimento Social	Representante de Movimento Social (<i>School Garden Coalition</i>) e membro do FTS <i>Leadership Team</i>
Informante 13/Gestão	Gestor do Distrito (coordenação da AE)
Informante 14/Movimento Social	Representante de Movimento Social (IATP) e membro do FTS <i>Leadership Team</i>
Informante 15/Movimento Social	Representante de Movimento Social (<i>Renewing the Countryside</i>) e membro do FTS <i>Leadership Team</i>
Informante 16/Universidade	Representante do MISA e agricultora
Informante 17/Gestão	Gestor do Departamento Estadual de Educação (Coordenação da AE e do FTS)
Informante 18/Agricultor	Representante de Cooperativa de Agricultores
Informante 19/Gestão	Gestor do Distrito (coordenação do FTS)
Informante 20/Gestão	Gestor do Distrito (coordenação de <i>Local Food Policy</i>)
Informante 21/ Universidade	Representante de de Extensão Universitária e membro do FTS <i>Leadership Team</i>
Informante 22/Movimento Social	Representante de Movimento Social (<i>School Nutrition Association</i>) e membro do FTS <i>Leadership Team</i>

Fonte: Elaborado pela autora

As entrevistas foram gravadas, transcritas e analisadas de acordo com o contexto. Assim como as anotações registradas no diário de campo, o conteúdo das falas forneceu subsídio com o qual foi possível realizar triangulação com os dados secundários.

Quanto aos aspectos éticos da pesquisa, foram seguidos os trâmites da ética em pesquisa do Conselho Nacional de Saúde. Foram utilizados roteiros de entrevistas previamente elaborados tanto na pesquisa no Brasil como nos EUA assim como o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) para pesquisa.

Junto da coorientadora dos EUA os roteiros de entrevistas foram revistos e ajustados. Para tal, recorreu-se a roteiros previamente utilizados em pesquisas

envolvendo o FTS que foram disponibilizados por pesquisadora⁵ da Universidade da Califórnia. A fim de verificar a necessidade de submissão do projeto de pesquisa junto a UMN o projeto foi submetido ao comitê de ética local, mas por se tratar de pesquisa qualitativa foi isento de avaliação por esse comitê. Com isso seguiu-se com as entrevistas utilizando uma carta de apresentação da pesquisa redigida em inglês e também solicitação de assinatura do termo de consentimento em português, conforme modelo do Comitê de Ética brasileiro, da UFF (**Apêndices 2 e 3**, respectivamente).

Devido à variedade de dados existentes na forma de documentos (textos, publicações, relatórios, registros), que são fontes fundamentais para o entendimento do processo, a análise documental - procedimento sistemático de revisão e avaliação da literatura - é usualmente utilizada em combinação com outros métodos de análise de pesquisa qualitativa (Bowen, 2009).

Em grande medida a análise documental nos dois países possibilitou o esclarecimento da trajetória histórica dos dois programas, bem como a compreensão das principais ideias e interesses em disputa. Dessa forma, a pesquisa utilizou-se especialmente da legislação governamental nos dois países, além de documentos não governamentais publicados sobre os dois programas com vistas a identificar a origem e o percurso da compra da AF para a AE, como também os princípios e objetivos postos para cada um e o desenho operacional. Também foi realizada análise da consulta pública que ocorreu nos EUA a época da mudança do PAE em 2010. Assim, tanto a revisão bibliográfica quanto a análise documental contribuíram para identificar elementos estratégicos na análise da trajetória histórica dos dois programas, que são apresentados na Linha do Tempo dos programas, reiterados pelo cotejamento com a literatura acadêmica e com os documentos governamentais.

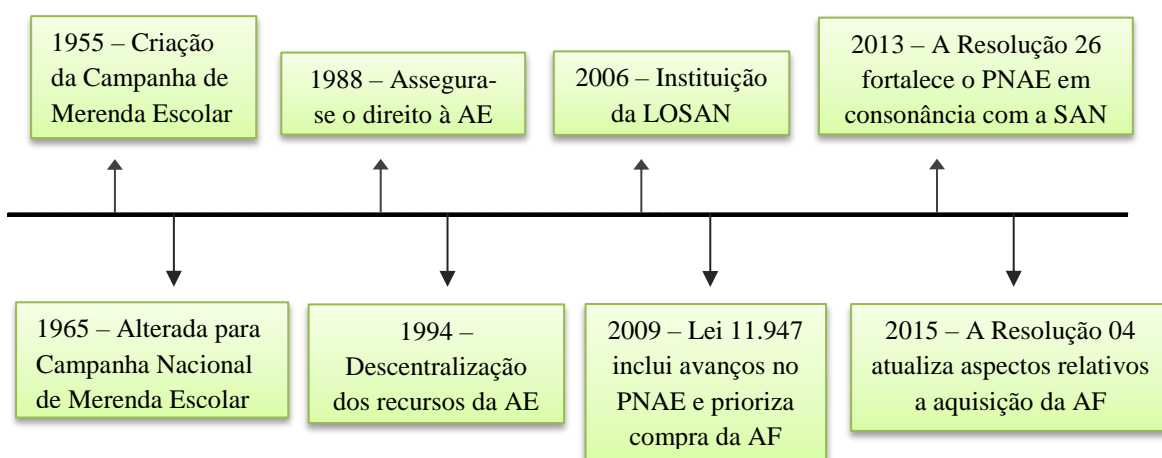
Foram também utilizados dados secundários disponibilizados gratuitamente na base de dados de órgãos e parceiros dos dois programas que contivessem informações sobre chamada pública, agricultores fornecedores, gêneros fornecidos, informações sobre cooperativas, resultados de compra de gêneros convencionais e orgânicos contribuindo com a análise em questão. O período considerado para o estudo foi entre

⁵ Gail Feenstra é Diretora Adjunta do Sustainable Agriculture Research and Education Program (SAREP), do Instituto de Sustentabilidade Agrícola da Universidade da Califórnia – Davis. O SAREP estimula o desenvolvimento de sistemas alimentares regionais que ligam agricultores, consumidores e comunidades. Feenstra atua em pesquisas envolvendo o FTS na Califórnia e nacionalmente, sistemas de distribuição regional de alimentos e cadeias de fornecimento baseadas em valores. Ela também trabalha com a Cooperative Extension e grupos comunitários em avaliações de sistemas alimentares e políticas alimentares locais. Feenstra tem doutorado em educação nutricional pelo Teachers College, Columbia University, com ênfase em saúde pública

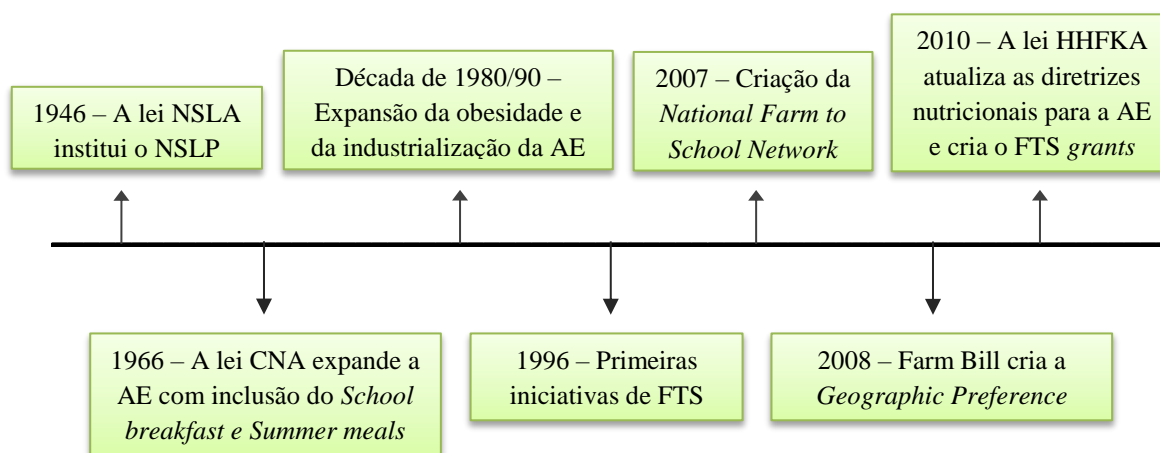
os anos de 1946, quando teve início o PAE norte-americano, e 1955 no caso brasileiro, quando foi criado o PNAE, buscando-se assim compreender as trajetórias históricas dos programas de AE nos dois países, desde sua formulação inicial até o momento atual.

Destacam-se os limites da análise documental aqui empreendida que, por mais que permita compreender processos e identificar intenções e disputas políticas, demanda a triangulação analítica a partir de dados de pesquisa empírica para possibilitar novas percepções sobre o mesmo fato e enriquecer o debate.

Linha do Tempo do Programa Brasileiro:



Linha do Tempo do Programa Norte-Americano:



CAPÍTULO 1 ANÁLISE DO PROCESSO HISTÓRICO DE INCLUSÃO DA COMPRA DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL E NOS EUA

Esse capítulo apresenta a análise das justificativas e argumentos para a compra da AF, presentes na legislação dos programas de AE no Brasil e nos EUA, desde sua implantação até o momento atual. Pressupõe-se que, nos dois casos, o percurso histórico de construção dos programas apresentou as bases e os antecedentes que favoreceram a inclusão da compra da AF na AE e que os documentos oficiais podem oferecer indícios sobre esse processo.

Para tal, foi realizada revisão da legislação dos programas desde 1955 no caso brasileiro e 1946 no caso americano até 2016. Foram mapeadas leis, decretos, portarias, resoluções, medidas provisórias e documentos oficiais dos programas e selecionados os documentos segundo sua relevância para a compreensão dos pressupostos, dos indicativos e das justificativas da inclusão da compra da AF na AE. Considerou-se também a menção feita nos documentos em relação aos conceitos-chaves norteadores da análise: agricultura familiar e compra local. Diante da amplitude do material pesquisado nos dois países, optou-se por apresentar os dados segundo a trajetória histórica dos programas e destacar as pistas documentais presentes nos documentos de governo que indicavam os motivos e as justificativas de inclusão da aquisição de gêneros da AF na AE.

1.1 O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é considerado o mais antigo programa de nutrição brasileiro e um dos maiores do mundo em funcionamento ininterrupto desde a década de 1950 (BRASIL, 2015a). Intitulado inicialmente de Campanha de Merenda Escolar, o programa foi instituído em 1955 com o objetivo primordial de ofertar AE em instituições públicas ou privadas de educação, por meio do financiamento e da doação de alimentos, principalmente de leite, por parte de organismos internacionais. Em 1994, deixa de ser um programa centralizado, e, a partir de metas assumidas pelo governo federal no Plano de Combate à Fome e à Miséria (1993), sua gestão passa para os municípios, tornando-se responsabilidade de todos os

entes federados, mas também, de diversos atores sociais que participam do processo, como gestores, professores, alunos, pais, nutricionistas, merendeiras e agricultores (BRASIL, 1955; GABRIEL, 2013).

Atualmente é gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), e considerado um dos mais abrangentes na área de alimentação e nutrição, com investimento de R\$ 3,7 bilhões e atendimento a 41,5 milhões de alunos em 2015 (SIDANER, BALABAN & BURLANDY, 2012; BRASIL, 2015a, BRASIL, 2016c). Sua longevidade indica certa estabilidade institucional que, no entanto, não significou uma estagnação do programa, pois, ao longo de sua trajetória histórica de implementação, registraram-se avanços significativos, tais como: a ampliação de cobertura; a consolidação da perspectiva de promoção da alimentação adequada e saudável e o reconhecimento da AE como um direito, que são recentemente formalizados em resolução e lei (Resolução 26/2013 e Lei 11.947/2009) (SIQUEIRA et al, 2014). Dessa forma, o atual PNAE, que anteriormente era uma ação pontual, teve seu escopo de atividades ampliado, deixou de ser uma iniciativa incerta e centralizada e tornou-se um programa amplo e participativo.

O PNAE caracteriza-se pela universalidade, pois prevê atendimento gratuito a todos os alunos matriculados na rede pública de educação básica - da creche ao ensino médio. Sua execução leva em conta o princípio da intersetorialidade, operacionalizado por meio da articulação de políticas públicas e de ações entre os setores governamentais responsáveis pelas políticas de educação, saúde, nutrição, agricultura e além de representantes da sociedade civil. Além disso, seu modo de gestão e execução é descentralizado, pois estados e municípios possuem autonomia administrativa e são responsáveis pelo uso do recurso repassado e também pela qualidade da alimentação fornecida (BRASIL, 2009a; BRASIL, 2013).

A legislação atual do programa evidencia o apoio à AF e a perspectiva de promoção da alimentação saudável por meio de: obrigação de compra de gêneros oriundos de comunidades tradicionais e pequenos produtores rurais; promoção de saúde e formação de hábitos saudáveis; valorização de alimentos menos processados e restrição de alimentos não saudáveis no ambiente escolar; compreensão de que a escola é um espaço potencialmente promotor de saúde e por isso é fundamental implantar ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) no ambiente escolar (BRASIL, 2009; BRASIL, 2009a).

A Lei 11.947/2009, que regulamenta o PNAE, determina que no mínimo 30% do total de recursos financeiros repassados pelo FNDE às entidades executoras (estados, municípios e Distrito Federal) para a AE deve ser utilizado na compra de gêneros alimentícios diretamente da AF local. As compras são feitas por meio de chamadas públicas, com dispensa de licitação e devem ser priorizadas as propostas de grupos de agricultores localizados no próprio município. Caso estas não sejam suficientes para suprir a demanda, a escolha deverá considerar os agricultores da região, do território rural, do estado e do país, nesta ordem de prioridade (BRASIL, 2009; BRASIL, 2015).

As recentes reorientações do programa vêm sendo atribuídas, dentre outros fatores, às interfaces construídas com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), que assume papel central na agenda pública brasileira, particularmente na última década, como norteadora de ações vinculadas a diferentes setores governamentais, incluindo a saúde, a educação e a agricultura. As bases conceituais dessa política vêm sendo construídas no cenário nacional e internacional mais intensamente a partir da década de 1990, porém, a promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional em 2006 (LOSAN - Lei 11.346) constitui importante marco histórico ao formalizar o conceito de SAN que foi construído no país por meio de amplo processo participativo (SIDANER, BALABAN & BURLANDY, 2012). A LOSAN institui o Sistema Nacional de SAN (SISAN), integrado pelas Conferências Nacional de SAN, CONSEA e Câmara Intersetorial de SAN (CAISAN), que estabelece as bases para a construção da PNSAN e do Plano Nacional de SAN (BRASIL, 2006). Destaca-se também que o CONSEA, retomado em 2003 após dez anos de extinção, constitui espaço político estratégico nessa trajetória, integrado por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes do governo. No CONSEA foram construídas as diretrizes e bases da PNSAN, bem como as interfaces entre os diferentes setores governamentais e seus respectivos programas.

A PNSAN, sancionada em 2010, tem a promoção da SAN e a garantia do Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) como objetivos e, dentre as suas diretrizes, constam: fortalecer iniciativas que contemplem esses objetivos; assegurar o acesso universal à alimentação adequada e saudável e a água, com foco em pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e comunidades tradicionais; promover, de modo permanente, ações de EAN e formação em SAN e em DHAA; e, ainda, estruturar sistemas sustentáveis e descentralizados em toda cadeia alimentar (BRASIL, 2010b; BRASIL, 2010a). Nos anos recentes, diferentes estudos indicam os avanços

atribuídos à implementação de ações no âmbito da PNSAN. Numa perspectiva institucionalizada e intersetorial, a SAN tem sido norteadora de políticas e programas, direcionando e apoiando ações de promoção da alimentação saudável em todas as fases da vida e, ainda, em todas as etapas do ciclo do alimento, desde a produção até o consumo (CUSTÓDIO et al, 2011; RECINE & VASCONCELLOS, 2011).

No âmbito das interfaces com a agricultura destacam-se algumas ações de fortalecimento da AF sob a ótica da SAN: a obrigatoriedade de compra de 30% da AF pelo PNAE (Lei 11.947/2009), a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a criação da modalidade Compra Institucional do PAA (GROSSI, 2015). No âmbito desse estudo cabe recuperar na trajetória histórica do programa elementos que podem ter contribuído para essa inflexão, como analisado a seguir.

1.1.1 Construção do PNAE no contexto das políticas de alimentação e nutrição

O Decreto 37.106/1955 instituiu a Campanha de Merenda Escolar que tinha como objetivo incentivar que empreendimentos públicos e privados proporcionassem AE. Nesse momento foi oficializada, sob responsabilidade pública, a estratégia nacional de fornecer alimentação aos escolares, iniciativa essa que era indicada desde a década de 1940, mas não realizada por falta de recursos. Foi proposta a criação de cantinas escolares ou o estabelecimento de parcerias e convênios internacionais para aquisição de gêneros a preços mais acessíveis, inclusive com medidas que promovessem a aquisição diretamente da fonte produtora (BRASIL, 1955). Ou seja, nesse primeiro momento, apesar da alimentação fornecida ser baseada em oferta de leite e alimentos industrializados, já havia alguma menção a compra direta do produtor, mas o objetivo explicitado se referia apenas à redução de custos e não como tendo algum outro benefício, quer seja para os agricultores ou para os escolares. A Campanha era situada na Divisão de Educação extra-escolar do MEC, órgão regido pelo Decreto 34.078/1953, que passou a ser a divisão responsável pelas atividades educativas e culturais extraescolares. A Divisão tinha, dentre outras atribuições, a função de coordenar e auxiliar instituições públicas e privadas que proporcionavam recursos aos estudantes, dentre eles habitação, material didático e alimentação.

Analisando o contexto político, observa-se que a partir da década de 30, no decorrer das políticas trabalhistas do governo Vargas, houve a instituição dos primeiros instrumentos de políticas sociais no campo da alimentação e nutrição. Nesse período, o

sistema de proteção social, que perdurou até a década de 1980, combinava um modelo de seguro social, para os contribuintes, com um modelo assistencial, para os sem vínculos trabalhistas formais (FLEURY, 2008). Duas grandes medidas marcaram esse período inicial: a aprovação do Decreto-Lei 399/1938, que instituiu o salário mínimo, visando assegurar o sustento mínimo da família, o que traria benefícios para grande parte da população trabalhadora e, a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), em 1940, pelo Decreto-Lei 247 que vigorou até 1967 e teve finalidade de favorecer condições adequadas de alimentação aos trabalhadores segurados e seus familiares, além de capacitar o pessoal para o serviço, realizar atividades educativas e fornecer um desjejum escolar (SILVA, 1995; VASCONCELOS, 2005; ARRUDA & ARRUDA, 2007).

Nesse período de conquistas iniciais, ao se fixar como política pública, a Previdência Social foi além da cobertura aos riscos sociais clássicos e, assim, incluiu em suas funções o atendimento as necessidades de saúde e alimentação da população. Em tal época, que contemplava transformações econômicas, políticas e sociais no Brasil, é possível destacar a criação do Instituto Técnico de Alimentação (ITA) em 1944, que depois passou a ser o Instituto Nacional de Nutrição (1946) e, em 1945, pelo Decreto-Lei 7328 passou a instituição da Comissão Nacional de Alimentação (CNA), integrada ao Ministério da Educação e Saúde. A CNA passou, a partir de 1951, a ser o órgão responsável por assessorar o governo na formulação de políticas na área de alimentação e nutrição, tendo sido extinta em 1972 com a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), vinculado ao Ministério da Saúde (MS). Destaca-se a ainda a elaboração do primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1953, voltado para assistência do grupo materno-infantil, escolares e trabalhadores (VASCONCELOS, 2005; ARRUDA & ARRUDA, 2007).

Dessa série de programas propostos nesse período, a partir inclusive do Plano Conjuntura Alimentar e Problemas da Fome no Brasil (1952), apenas a Campanha da Merenda Escolar prosperou, tendo dois anos depois alcançado âmbito nacional, sendo que, em 1968, já atingia 75% das crianças matriculadas no ensino fundamental, totalizando 9,5 milhões de assistidos. No ano de 1956, como a campanha da Merenda Escolar já estava estendida para todo por território nacional, seu nome é alterado para Campanha Nacional da Merenda Escolar, mantendo os mesmos objetivos e modo de funcionamento, inclusive a questão orçamentária, que era a título de contribuição e de auxílio (BRASIL, 1956).

Em 1973, foi elaborado pelo INAN o primeiro Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) e em 1976 o II PRONAN, que abrangia as ações da Campanha Nacional da Merenda Escolar. Porém não houve continuidade com um III PRONAN, o que implicou em sua extinção em 1984. Ao longo dos anos de existência do PRONAN, a coordenação do INAN teve três frentes primordiais de ação: suplementação alimentar; redirecionamento do sistema de produção e comercialização de alimentos e combate às carências nutricionais. Nesse momento, a nutrição voltou a ser central na agenda pública, sendo um dos principais mecanismos de ação de política social dos governos militares (CONSEA, 2010).

No período de 1954 até 1979 a Campanha teve diversas nomenclaturas, destaca-se que em 1965 modificou-se de Campanha Nacional de Merenda Escolar para Campanha Nacional de Alimentação Escolar. Esse período histórico é marcado pela dependência em grande medida de doações internacionais, estabelecidas por meio de convênios e cooperações, com um foco ainda no enfrentamento da desnutrição infantil. E, a partir de 1979, então passou a ser programa - PNAE, como é reconhecido atualmente, após a Campanha ter sido integrada ao II PRONAN e ter integrado o objetivo de suplementação alimentar. A década de 1970 marca um período no qual a AE passa a ser vista como política pública e com recursos nacionais (CUSTÓDIO et al., 2011; PEIXINHO, 2013; SCHOTTZ, 2017).

1.1.2 Percurso da inclusão da obrigatoriedade de compra de gêneros da agricultura familiar pelo PNAE

A Constituição Federal de 1988 foi um marco para as Políticas Sociais, pois significou o rompimento teórico formal do modo assistencialista de operar tais políticas e a incorporação da lógica do direito e do status de política pública (FLEURY, 2008). Apesar desse avanço, a SAN não aparece explicitamente no texto constitucional, apresenta-se apenas no bojo dos direitos da seguridade social, subentendida junto da garantia do Direito à saúde e ainda como parte integrante do compromisso de enfrentamento da pobreza e do combate à fome. Na Carta Magna a alimentação consta como direito de todos os alunos do ensino fundamental, estando esse direito assegurado pela existência do PNAE (TAKAGI & BELIK, 2007; BRASIL, 2009d).

Até então, a gestão do PNAE se dava de forma centralizada, sendo o Departamento Nacional de Educação responsável pela elaboração de cardápios,

aquisição de gêneros, por meio de processo licitatório e distribuição por todo território nacional, como parte do Programa Suplementar de Alimentação em nível federal, estadual e municipal. Tal estratégia de gestão do programa previa, principalmente, a utilização de gêneros industrializados por questões logísticas, devido à amplitude do território brasileiro. Somente em 1994, por meio do Decreto 8.913, os recursos passaram a ser descentralizados, sendo repassados às unidades de ensino em parcelas mensais, de modo proporcional ao número de alunos matriculados. Do mesmo modo, a elaboração dos cardápios em estados e municípios passou a ser responsabilidade de nutricionista capacitado, devendo considerar os hábitos alimentares locais, a vocação agrícola e ainda priorizar alimentos in natura na AE, preferencialmente produtos de cada região. Nesse momento, os CAE assumem papel determinante, ao serem responsáveis por acompanhar, fiscalizar e controlar os recursos repassados e o desenvolvimento dos cardápios no escopo do programa (BRASIL, 1994). O referido decreto de 1994 demonstrava, de certa forma, uma preocupação em relação aos alimentos que seriam adquiridos para o cardápio, mas apenas constava no documento a justificativa de que as compras locais proporcionariam redução dos custos.

A conjuntura da época era de movimentos em busca da redemocratização do país e lutas por direitos, com início das discussões sobre a SAN e de mobilizações da sociedade civil, principalmente por parte de movimentos sociais rurais, que lutavam por políticas de apoio ao desenvolvimento no campo. No bojo desses acontecimentos, partindo de princípios norteadores baseados na descentralização, na intersetorialidade e na participação social, alguns programas de governo foram revistos, dentre eles o PNAE, que foi descentralizado em 1994 (BURLANDY, 2011).

Nesse mesmo período, ocorria a I Conferência de SAN (1994) que apontava a relevância da aquisição de gêneros de pequenos produtores rurais, pressupondo a importância de fortalecer esses sujeitos políticos no campo, incentivando a produção de gêneros alimentícios básicos e fornecendo alimentação nutricionalmente balanceada aos escolares (CONSEA, 1995). Destaca-se também que em 1996 foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da AF (PRONAF), com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural.

Em 1998, com o PNAE já incorporado ao FNDE, a Medida Provisória (MP) 1.784, tendo força de lei, instituiu o Programa Dinheiro Direto na Escola, destinando recurso financeiro para cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos na educação. Conforme o entendimento dado ao inciso VII do art. 208 da

Constituição Federal, a assistência financeira ao PNAE tinha caráter apenas complementar e, assim, deliberava que o repasse financeiro do nível federal para estados e municípios teria como base o censo escolar do ano anterior e seria destinado apenas à aquisição de gêneros alimentícios. Em relação à legislação anterior, a qual vem revogar (Decreto 8.913/1994), percebe-se que a MP 1.784 manteve a menção ao respeito dos hábitos alimentares locais, vocação agrícola e priorização dos alimentos in natura de cada região, mas apenas utilizava como justificativa a redução de custos (BRASIL, 1998a).

A MP 1.979-20/2000 apresentava o mesmo texto da anterior (MP 1.784/1998), porém acrescida da definição das atribuições do CAE em relação à fiscalização dos recursos repassados e, ainda, alterava a orientação de compra dos gêneros alimentícios. No texto apresentado, a prioridade pela compra de gêneros in natura foi substituída por alimentos básicos, que eram definidos como produtos semi-elaborados além dos produtos in natura. Dessa forma, o Decreto 2.178/2001 estabeleceu que 70% do recurso repassado pelo FNDE deveria ser utilizado para aquisição desses alimentos básicos, respeitando os hábitos alimentares regionais e a vocação agrícola do município (BRASIL, 2000; BRASIL, 2015a). Nos anos seguintes, o PNAE seguiu com alterações na forma de MP e leis, que tratavam principalmente dos recursos destinados ao programa e da criação de programas de apoio à educação (BRASIL, 2004).

Como dito anteriormente, a retomada do CONSEA em 2003, após um curto período de existência entre 1993-1995, contribuiu para fortalecer as discussões em torno da SAN e impulsionar a promulgação das legislações seguintes e foi responsável também pela elaboração do Plano Safra para a AF, em 2003, que expressava apoio específico a este segmento (BURLANDY, 2009). Destaca-se também nessa conjuntura em que o CONSEA estava inoperante a atuação de segmentos da sociedade civil, que será retomada posteriormente na análise, e que foi fundamental para dinamizar o processo político e manter o tema da SAN na agenda política, para além da agenda governamental. Essa atuação contribuiu, dentre outros, para a construção de propostas de SAN, bem como do debate sobre agricultura familiar, questões agrárias e agrícolas, modos de produção, sustentabilidade, dentre outros, que influenciaram de forma importante o desenvolvimento dessa política a partir de 2003 no âmbito do novo CONSEA (MALUF, 2007).

As Conferências de SAN em 2004 e 2007 trouxeram estas questões de modo ainda mais explícito e articulado, com entendimento ampliado do impacto das diretrizes da SAN nas políticas públicas. Nesse momento, o PAA já havia sido criado e seus

resultados exemplificavam seu potencial de compra de gêneros da AF. Destaca-se inclusive a possibilidade, que existia nesse momento, de aquisição da AF para a AE com objetivo de garantir a SAN aos indivíduos atendidos nas escolas (CONSEA, 2004; CONSEA, 2007). Cabe sinalizar que as repercursões da Política de SAN para o PNAE são tão significativas que serão tratadas de forma mais específica em ítem posterior.

No ano de 2005, foram estabelecidas pelo Conselho Federal de Nutrição (Resolução CFN 358) as atribuições do nutricionista no âmbito do PNAE e, posteriormente, foram incluídos os parâmetros numéricos a serem atendidos pelo programa (Resolução CFN 465/2010). Ressalta-se que a Portaria Interministerial 1.010/2006, numa ação conjunta dos Ministérios da Saúde e da Educação, apresentava normativas sobre Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas públicas e privadas, desde a educação infantil até o nível médio, em âmbito nacional. Esta portaria explicitava propostas para promoção e garantia de práticas alimentares saudáveis no ambiente escolar, considerando a necessidade de ações intersetoriais para o enfrentamento das mudanças apresentadas no perfil epidemiológico e nutricional de crianças e adolescentes. Havia menção a função estratégica da escola para esse tipo de iniciativa e o papel pedagógico que a alimentação assumia nesse contexto (BRASIL, 2006b).

Ainda em 2006, a Resolução FNDE 32 foi sancionada, estabelecendo normas de funcionamento do PNAE, com diretrizes e princípios de acordo com a Portaria 1.010/2006. O inciso IV do Art. 3 dessa Resolução destacava o apoio ao desenvolvimento sustentável, prezando incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos e comercializados, preferencialmente, em âmbito local. No entanto, nenhuma consideração foi apresentada justificando esta prioridade, nem no que diz respeito à SAN ou ao fortalecimento da AF. Foi mantida a questão trazida pela MP 1.979-20/2000, que previa a obrigatoriedade de compra de no mínimo 70% dos recursos financeiros destinados ao PNAE para a aquisição de produtos básicos, sendo prioritários os semi-elaborados e os in natura. Ainda, havia a orientação de que os cardápios respeitassem hábitos alimentares locais e vocação agrícola, inclusive em comunidades indígenas e quilombolas (BRASIL, 2006a). Importante destacar que, nesse momento, essa orientação aparecia em consonância com as discussões que vinham acontecendo tanto no campo da SAN como no da agricultura, principalmente ligadas ao fortalecimento da AF. E, embora isso não tenha sido mencionado e não fique claro no documento em questão, ressalta-se que a LOSAN foi

sancionada apenas um mês após promulgação dessa Resolução, estabelecendo um marco histórico nesse período.

O Projeto de Lei (PL) 1.659/2007, com vistas a alterar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/1996), apresentava a solicitação de ampliar o atendimento do PNAE, a fim de passar a incluir os estudantes de ensino médio da rede pública, assegurando o direito à alimentação a todos da educação básica e não somente até o ensino fundamental. A justificativa apresentada fazia referência ao benefício para o desenvolvimento e aprendizado desses jovens, ao serem incluídos no PNAE para recebimento de alimentação. Aqui, exclusivamente, solicitava-se essa inclusão do ensino médio no rol de atendimento do PNAE, questão que vinha sendo demandada também nas Conferências de SAN. No entanto, nenhuma solicitação aparecia em relação à compra dos gêneros, qualidade nutricional, valor per capita para aquisição ou ainda alguma questão ligada à sustentabilidade e origem dos alimentos da AE. A justificativa também não fazia menção às discussões de SAN, somente tratava da questão financeira (BRASIL, 2007).

Ainda, em 2008, o PL 2.877 foi apensado ao PL 1.659/2007 que tramitava na Câmara já por 16 meses. O PL 2.877/2008 apresentava as mesmas solicitações do anterior, porém com algumas alterações. A nova redação incluía no Art. 2, como diretriz da alimentação escolar: a garantia da SAN dos alunos, o apoio ao desenvolvimento sustentável e o incentivo à aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos e comercializados em âmbito local. E, no Art. 13, trazia explicitamente a obrigatoriedade de:

Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo trinta por cento deverá ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (BRASIL, 2008).

Destaca-se que, pela primeira vez ao longo dos documentos relativos à trajetória do PNAE, aparece essa redação, mas, nem mesmo a exposição de motivos que acompanhava essa PL (EM 058, 19/09/2007) justificava a inclusão da priorização ou obrigatoriedade de aquisição da AF. Apenas considerava a expansão do atendimento com a inclusão do ensino médio e indicava as necessidades financeiras para tal. Acrescenta-se que o documento que submetia esta PL ao Congresso Nacional em dezembro de 2007 apresentava apenas a mesma explicação de motivos, sem incluir justificativa alguma que expusesse a intenção da inclusão da AF no PNAE. Em janeiro

de 2009, a MP 455 foi encaminhada à Câmara dos Deputados com o mesmo texto da PL 2.877/2008, e, do mesmo modo, a exposição de motivos apresentava justificava apenas em relação à universalização do atendimento (BRASIL, 2009c).

Nessa conjuntura, após criação do PAA (2003) e ocorrência da III Conferência de SAN (2007), a demanda de fortalecimento da AF por meio de compras públicas, inclusive pelo PNAE, já era clara. Dando seguimento a essas demandas, esse mesmo texto da MP 455 foi aprovado na câmara dos deputados em 16 de junho 2009, na forma da Lei Ordinária 11.947, artigo 14, trazendo a obrigação da compra de gêneros da AF no PNAE.

A Resolução FNDE 38/2009, publicada no mês seguinte, foi o documento que normatizou a Lei 11.947/2009. Em suas considerações foi incluída a importância da intersetorialidade para as políticas, programas e ações, nesse caso, a articulação de setores como saúde, educação, agricultura e a sociedade civil (BRASIL, 2009a). Já a Resolução FNDE 26/2013 trouxe atualizações à Resolução 38 em relação à execução financeira, as atividades de EAN e os aspectos nutricionais do cardápio. Mas também alterou questões relativas à compra da AF, como: novos critérios para desempate na priorização da compra, definição de preços, tempo de abertura das chamadas públicas e inclusão da prioridade de compra de gêneros orgânicos/agroecológicos (com previsão de pagamento de 30% a mais) (BRASIL, 2013).

No entanto, foi com a Lei 11.947/2009 que culminou a obrigatoriedade de aquisição de gêneros da AF para a AE, tida como marco dos avanços do PNAE, um programa que, atualmente, é reconhecido como referência na área de políticas de alimentação e nutrição e um programa basilar da política de SAN. Como analisado anteriormente, a trajetória histórica do PNAE indica que o programa passou por várias modificações e que a intenção de compra local e de priorização de gêneros básicos e in natura já vinha sendo pautada com base em diferentes justificativas (CARVALHOSA & BURLANDY, 2017). No entanto, de acordo com a Lei 11.947 de 2009 a inclusão da compra da AF se justifica pelo apoio ao desenvolvimento sustentável e incentivo a compra de gêneros diversificados, preferencialmente por empreendedores familiares rurais, dando prioridade às comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos (BRASIL, 2009).

Entretanto, a justificativa para compra da AF fica mais clara somente com a Resolução 26/2013 que explicitou em seus objetivos a intenção de fortalecer a AF para desenvolvimento social e econômico local, além dos benefícios para os escolares.

Há que se destacar que a Resolução 26 foi o primeiro documento que inaugurou, em suas considerações, a justificativa do fortalecimento da AF para desenvolvimento social e econômico local além do desenvolvimento sustentável. Até então, os demais documentos, desde a década de 1990 (Decreto 8.913/1994 e MP 1.784/1998), que consideravam que os cardápios deveriam respeitar hábitos alimentares locais, vocação agrícola e priorizar alimentos in natura e de cada região, apresentavam como justificava apenas a redução de custos. Percebe-se nesse documento uma intenção de clarear a importância de ações intersetoriais e favorecer determinado segmento de produtores – no caso os AF, com base no entendimento de que sua participação no PNAE traria benefícios não só para os alunos, mas também para os próprios produtores. Dessa forma, as atualizações no PNAE, principalmente a partir da Lei 11.947 e da Resolução 26/2013, constituem uma inflexão no programa ao incluírem a priorização da compra da AF na AE.

1.1.3 Repercussões da Política de SAN na Alimentação Escolar e na agricultura e nutrição

O processo de construção da Política e do Sistema Nacional de SAN no Brasil foi fortemente impulsionado por organizações da sociedade civil que militavam no âmbito da segurança alimentar desde a década de 1980 e que se organizam, especialmente a partir da década de 1990, em redes de política como o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar (FBSSAN), a Articulação do Semi Árido, dentre outros. Esses atores integraram o CONSEA (1993-1995) e o novo CONSEA reinstalado em 2003 e construíram um processo político em articulação com setores governamentais que afetou de forma importante o PNAE e de modo especial reconfigurou as conexões entre as ações de agricultura e nutrição que vinham sendo desenvolvidas por diferentes setores de governo (SIDANER, BALABAN & BURLANDY, 2012). A ressignificação do conceito de Segurança Alimentar no sentido da consolidação da perspectiva nutricional, que compõe a concepção de SAN é um elemento importante nesse contexto. Um marco histórico nessa direção foi a Conferência Internacional de Nutrição (CIN) promovida pela FAO em 1992, quando o conceito de Segurança Alimentar, utilizado mundialmente, passou a valorizar o aspecto nutricional dos alimentos, além dos sanitários. O conceito passou a articular duas distintas dimensões, tanto a alimentar - relativa aos processos de produção, comercialização e disponibilidade de alimentos,

quanto a nutricional - que diz respeito ao preparo, consumo e a relação com a saúde humana (MALUF, 2007, pag 62; SILVA, 2014).

Essa Conferência destacou também a importância das relações entre agricultura e a nutrição ao chamar a atenção para outras consequências nessa interface, além somente da produtividade agrícola. Por exemplo, a persistência de desnutrição entre grupos populacionais vulneráveis, mesmo em países onde havia produção agrícola considerada adequada, era algo a ser ponderado. Os documentos provenientes dessa Conferência ressaltavam ainda que os objetivos das políticas agrícolas deveriam estar relacionados à promoção da nutrição e também à agricultura de subsistência e, não simplesmente, à produção agrícola, pois muitas vezes focavam na produção de *commodities* não destinadas à alimentação. Destacavam também a relevância de incentivar a produção de alimentos básicos e tradicionais, como raízes e legumes, o que tenderia a beneficiar os grupos populacionais mais vulneráveis por serem os alimentos habitualmente consumidos por essa população. Além disso, tais alimentos seriam mais adaptados às condições climáticas e geográficas locais e, apesar do fato de serem perecíveis e com isso demandarem cuidados nos armazenamento e transporte e serem então menos interessantes para a comercialização em larga escala, poderiam abastecer o comércio local, o que reduziria os deslocamentos e facilitaria o abastecimento, principalmente ao serem produzidos por pequenos agricultores. Dentre outras questões, tal fator reduziria a flutuação de preço em decorrência da oferta e também facilitaria o acesso aos alimentos. Salientavam que, para isso, importava saber quem produzia, o que produzia, como e onde se produzia e, assim, deveriam ser levadas em conta questões relacionadas ao acesso à terra, oportunidade de emprego, preços operados e, também, questões de gênero, sociais e ambientais (FAO e WHO, 1992).

A perspectiva de conectar as ações de agricultura, saúde e nutrição vem se fortalecendo tanto no âmbito de políticas públicas quanto em estudos acadêmicos, diante do reconhecimento da dificuldade em superar problemas sociais, alimentares e nutricionais complexos por meio de políticas marcadas historicamente pela fragmentação institucional e da falta de articulação. Nesse sentido, o conceito de “agricultura sensível à nutrição” vem sendo utilizado em diferentes análises, com distintos significados que expressam concepções igualmente distintas sobre o sistema alimentar e as questões agrárias, agrícolas e nutricionais, especialmente: (1) uma ótica que combina uma visão medicalizada e biomédica da nutrição associada a lógica produtivista e tecnologicada da agricultura – que justifica por exemplo a fortificação de

sementes para enfrentar doenças relacionadas com a carência de micro nutrientes; (2) outra que considera que as práticas de produção intensiva, mecanizada e de monocultura (que caracterizaram a revolução verde e a nova revolução verde) contribuíram, em diferentes países do mundo, para consolidar um perfil alimentar monótono, baseado em ultraprocessados, que vem sendo relacionado com as doenças crônicas e carenciais; (3) uma abordagem sistêmica e intersetorial que confere relevância a coordenação, integração e articulação de políticas públicas no âmbito da produção, comercialização, abastecimento e consumo de alimentos, bem como aos circuitos curtos de produção e consumo como forma de garantir a SAN e o DHAA. Essa última perspectiva vem sendo pautada pela Política de SAN no Brasil (BURLANDY, ROCHA E MALUF, 2014; MALUF ET AL, 2015).

No cenário brasileiro, o CONSEA e as Conferências de SAN, especialmente a partir de 2003, foram instâncias fundamentais para o desenvolvimento dessa perspectiva de política de SAN pautada na intersetorialidade, na equidade e na participação social como princípios que balizam as conexões entre a agricultura e a nutrição (Burlandy, Rocha e Maluf, 2014; Maluf et al, 2015).

Foi essa lógica que norteou a reconfiguração do PNAE, uma vez que o CONSEA e as Conferências de SAN protagonizaram a consolidação dos avanços alcançados na legislação do programa, especialmente no que se refere à articulação entre as ações de produção, comercialização e consumo de alimentos na perspectiva de garantia do DHAA (SIDANER, BALABAN & BURLANDY, 2012). Como já exposto, a obrigação da compra da AF pelo PNAE foi introduzida na Lei 11.947 em 2009, marcando período importante de avanços, porém observa-se que nos documentos analisados que orientam o programa até a formalização dessa lei pouco se pode compreender acerca das motivações desse processo.

A análise de documentos oriundos das plenárias do CONSEA, assim como dos relatórios finais das Conferências de SAN realizadas desde a década de 1990, indica algumas pistas que podem contribuir para identificar as justificativas e argumentos para inclusão da compra da AF na AE. O relatório da primeira Conferência de SAN, realizada em 1994 em Brasília, já apresentava diretrizes para uma Política Nacional de SAN, mesmo que o enfoque na época fosse voltado para as ações de combate à fome e à miséria. No início da década de 1990 a instituição em 1993 do primeiro CONSEA, da Ação da Cidadania contra a fome e a miséria e pela vida (1993), uma rede de organizações da sociedade civil mobilizadas em torno do tema e do Movimento pela

Ética na Política, liderados pelo sociólogo Herbet de Souza, marcaram de forma singular a construção de ideias e práticas em torno do combate à fome articulado a justiça social, redemocratização e consolidação de direitos em uma perspectiva que atrelava o desenvolvimento econômico aos objetivos sociais, com ética, sustentabilidade, cidadania e democracia. As propostas de diretrizes para uma Política de SAN apontavam para a ampliação do acesso à alimentação, garantia de saúde, nutrição e alimentação para grupos populacionais específicos e para assegurar a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos. Nessa conjuntura, já se ressaltava a necessidade de ampliação do PNAE, bem como de estímulo à produção de alimentos básicos. Assinalava-se a necessidade de concessão de crédito rural, com financiamento aos agricultores, de desenvolvimento de ações que facilitassem o associativismo e o cooperativismo, além do apoio às agroindústrias familiares, do desenvolvimento de sistemas de produção ecologicamente sustentáveis e, ainda, da promoção da reforma agrária com reassentamento de pequenos posseiros e indígenas. Especificamente sobre o PNAE a proposta era a descentralização dos recursos, ampliação da cobertura do programa e a priorização da aquisição de alimentos dos pequenos produtores (CONSEA, 1995).

O relatório da II Conferência Nacional de SAN, realizada em 2004, dez anos após a primeira, explicitava claramente a importância da promoção da AF integrada a outras políticas públicas, como princípio fundamental à promoção da SAN. Ainda em relação à AE, havia a demanda pela garantia da descentralização, universalização da cobertura e inclusão de alimentos saudáveis e locais nos cardápios. Dentre as propostas prioritárias aprovadas, destaca-se o fomento aos programas governamentais de produção e aquisição de gêneros da AF, como a ampliação do PAA, entendendo-os como instrumentos de garantia de preços justos, de acesso aos mercados institucionais e de melhoria da qualidade dos alimentos servidos nas escolas, creches, hospitais, presídios e centros universitários (CONSEA, 2004).

Já na III Conferência Nacional de SAN, ocorrida em 2007 em Fortaleza, destaca-se o reconhecimento da importância de redução da pobreza, fome e desnutrição e de avanços na política de AE. Nesse contexto, foi defendida a elaboração de um projeto de lei que orientasse o PNAE de modo que este fosse articulado aos programas intersetoriais de alimentação. Uma proposta específica dessa Conferência foi a demanda pela garantia da oferta de uma alimentação adequada e saudável pelo PNAE, com necessária desburocratização do processo, permitindo a compra de gêneros da AF local,

preferencialmente agroecológicos, para a AE. Ou seja, a época, buscava-se a aprovação do decreto de alteração do PAA que criava a modalidade de compra direta da AF com recursos do FNDE, facilitando a compra de gêneros da AF nos moldes do PAA para a AE, assegurando também a abertura de outros segmentos de mercado institucionais, como hospitais e presídios.

A experiência principalmente da modalidade de Compra com doação simultânea do PAA possibilitou a aproximação da AF com as escolas públicas e o potencial do uso dos gêneros da AF na AE, tendo contribuído com a operacionalização das compras e com a consolidação de instrumentos específicos. Com isso, a possibilidade de mudanças no programa que pudessem favorecer o DHAA e a viabilidade de cardápios mais diversos e locais nas escolas passou a ser buscada por alguns atores, tanto aqueles do próprio FNDE quanto por aqueles atuantes no CONSEA, principalmente aqueles atores da sociedade civil que lutavam pela garantia de direitos e também por aqueles que defendiam a compra institucional como importante mercado para a AF, em especial pelos constituintes da Comissão Permanente DHAA (CONSEA, 2010; SCHOTTZ, 2017). Tal fato contribuiu para criação da modalidade “Aquisição de alimentos para atendimento da alimentação escolar” do PAA, em 2008, e uso dos gêneros oriundos da AF especificamente para a AE. Porém, devido a questionamentos relacionados à legalidade do uso do PAA na AE, houve então busca pela reformulação do PNAE e inclusão da possibilidade da compra de gêneros da AF no PNAE também com dispensa de licitação (GRISA et al, 2011; SCHOTTZ, 2017).

Ainda, no relatório da III Conferência são apontadas prioridades a serem alcançadas e que podem ser compreendidas como justificativas ao recente fortalecimento da AF nas políticas públicas. Nesse sentido, destaca-se a busca pela construção de processos sustentáveis de desenvolvimento socioeconômico integrados a SAN, de modo a garantir a progressiva realização do DHAA e a Soberania Alimentar à população do campo e da cidade. No rol da luta pelo fortalecimento da AF, buscava-se a garantia de terras tradicionalmente ocupadas por povos e comunidades tradicionais, a preservação da biodiversidade e a garantia de produção de alimentos básicos (CONSEA, 2007).

Assim, as compras públicas da AF constituem modalidade de política pública brasileira com vistas a implementar ações no âmbito da SAN e de políticas agrícolas. Tal iniciativa tem como objetivo fortalecer a AF por meio da compra dos gêneros alimentícios produzidos localmente pelos produtores familiares e a doação para grupos

socialmente vulneráveis em situação de insegurança alimentar e nutricional. Desta forma, há benefícios tanto para quem produz, pelo fato de gerar mercado facilitando o escoamento da produção, quanto para quem recebe, por facilitar o acesso a alimentos frescos e variados (MATTEI, 2006).

Em síntese, a partir dessa análise é possível identificar que o reconhecimento dos agricultores familiares e o incentivo a sua produção datam de movimentos da década de 1990 e uma inflexão se estabelece a partir do PRONAF. Mas, é no início dos anos 2000 que as compras públicas passam a constituírem-se como estratégias de fortalecimento da AF e garantia do DHAA, contribuindo, assim, para o alcance da SAN na população brasileira (SCHNEIDER, MATTEI & CAZELLA, 2004; IBASE, 2006).

A consolidação das discussões em SAN no contexto brasileiro vem desempenhando papel estratégico nesse processo, sendo responsável por (re)configurar ações, programas e políticas. Numa perspectiva institucionalizada e intersetorial, a SAN tem sido norteadora de políticas e programas, direcionando e apoiando ações de promoção da alimentação saudável em todas as fases da vida e, ainda, em todas as etapas do ciclo do alimento, que vão desde sua produção até o consumo (CUSTÓDIO et al, 2011; RECINE & VASCONCELLOS, 2011; SIDANER, BALABAN & BURLANDY, 2012)

Dessa forma, é possível destacar o quanto a perspectiva da SAN tem sido responsável por esta inflexão no cenário recente das políticas de alimentação, especificamente no PNAE.

No que tange o histórico documental do PNAE havia, desde as legislações iniciais do programa, menção à importância de incentivar a compra de alimentos in natura e locais. Dessa forma, a aquisição de gêneros básicos locais era incentivada, mas as justificativas apresentadas nos documentos, até então, eram relacionadas principalmente com a redução de custos. Percebe-se que a descentralização dos recursos do programa foi fator que contribuiu para a inserção de alimentos in natura no cardápio ao facilitar o acesso aos gêneros frescos e locais, uma vez que, por conta da gestão centralizada, eram ofertados principalmente alimentos industrializados.

A compra local, inicialmente, não aparece nas legislações analisadas como justificativa, seja por alguma demanda por parte de agricultores ou relacionada ao fortalecimento de determinado seguimento de produtores, como a AF. Porém, a partir da década de 1990, com a criação do PRONAF, início das Conferências de SAN,

retomada do CONSEA e criação do Plano Safra para a AF, a justificativa de incentivo e fortalecimento da AF passa a parecer explicitamente nos documentos analisados.

A importância da alimentação saudável, bem como do respeito ao hábito e a cultura local, são aspectos que passam a ser incorporados aos documentos do PNAE com o passar do tempo mostram-se explicitamente como justificativas para compra da AF, como indicam os documentos analisados.

Outro aspecto que pode ser apontado como indicativo das mudanças ocorridas no PNAE foi a maior participação da categoria de nutricionistas e a ampliação de suas atribuições no âmbito do programa, visando à garantia da inclusão das dimensões da SAN e do DHAA ao programa.

Destaca-se que, tanto o CONSEA quanto as Conferências de SAN, por serem espaços institucionais de participação popular e fundamentais para o desenvolvimento de políticas de SAN, e a constituição do CAE como instância de controle social do PNAE contribuíram para os avanços conquistados no âmbito do programa, especialmente o reconhecimento de que as compras públicas são mecanismos estratégicos para o fortalecimento da AF e para a garantia do DHAA.

A análise documental, que teve como objetivo refletir sobre como a temática da AF se inseriu no contexto do PNAE, permitiu identificar o percurso do programa, desde a sua criação até os dias atuais. Proporcionou o clareamento de questões e disputas ao longo do processo e a identificação de caminhos paralelos - reivindicações de políticas rurais e instauração do conceito de SAN - que culminam com a modificação e atualização do PNAE.

1.1.4 Agricultura familiar no Brasil, políticas e interfaces com a Alimentação Escolar

A compreensão do processo de transformação do PNAE na direção da compra institucional de segmentos específicos de agricultores demanda analisar o contexto social e político de consolidação desse segmento, ou seja, da chamada Agricultura Familiar (AF) e da instituição de políticas a ele direcionadas.

No Brasil, o uso da expressão “agricultura familiar” institucionalizou-se a partir dos anos 1990 (NAVARRO e PEDROSO, 2011; GRISA e SCHNEIDER, 2014). Até então, os termos “pequenos agricultores”, “agricultura de subsistência”, “agricultura camponesa”, dentre outros, eram utilizados para identificar os estabelecimentos rurais de menor escala, em oposição ao setor mais privilegiado da agricultura – a agricultura

patronal ou o agronegócio (VEIGA, 1996). As políticas agrícolas que existiam até esse momento visavam à modernização da agricultura e não favoreciam os “pequenos agricultores”, mas sim o agronegócio, que produzia em maior escala, com incentivo do governo e com vistas a comercialização a nível internacional. Assim, o investimento público se dava nos setores agrícolas maiores e mais capitalizados que contribuíam para esse objetivo visando avanço tecnológico e modernização agrícola (MATTEI, 2007; CAUME, 2009) e não existia uma política de crédito agrícola voltada para os “pequenos agricultores” esse grupo não atendia os critérios de financiamento público (MATTEI, 2007; PICOLOTTO, 2008; NAVARRO, 2010; BIANCHINI, 2015).

Algumas leis instituídas durante a ditadura militar davam suporte ao projeto de modernização da agricultura utilizando políticas de crédito rural. A Lei do Estatuto da Terra, de 1964, assim como a lei que instituiu o Sistema Nacional de Crédito Rural (Lei 4.829/1965) apoiavam, além da modernização da agricultura, projetos de fortalecimento de complexos agroindustriais. Foi instituído nesse período também o Sistema Nacional de Pesquisa e Extensão, sob coordenação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER). Além da criação das Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária (OEPAS) e Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ematers) (BIANCHINI, 2015).

Após longo período de ditadura militar, se intensifica na década de 1980 a luta de movimentos sociais na busca pela redemocratização do país e a reorganização política em torno das questões relativas à agricultura, a terra e aos trabalhadores rurais. Nesse contexto, a mobilização de movimentos sociais rurais, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), como também o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e o Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais (MMTR), foi fundamental para consolidação de uma agenda em torno da AF. Apesar da pauta desses movimentos ser diversificada, a opressão do período de ditadura militar urgia a união de forças para objetivos em comum correlacionados à luta pela redemocratização do país e por questões como: reforma agrária; crédito rural e direitos trabalhistas, o que contribuiu para a incorporação da AF à agenda política (GRISA e SCHNEIDER, 2014).

Esses distintos movimentos fomentaram a luta pela construção de um modelo de desenvolvimento que considerasse os “pequenos produtores”, mas, era marcante a

diversidade desse então aparente grupo homogêneo de trabalhadores rurais que, posteriormente, foram todos incluídos no bojo da noção de AF (PICOLOTTO, 2008).

Porém, a insatisfação diante do cenário de falta de políticas de apoio a esse segmento excluído, em prol do notório apoio do Estado ao processo de modernização da agricultura - modelo influenciado pelo padrão de desenvolvimento agrícola americano -, levou a pressões no início da década de 1990 para que os “pequenos produtores” fossem apoiados por políticas governamentais.

Como dito anteriormente, o início da década de 1990 foi marcado por tensão na esfera política com o *impeachment* do presidente Collor em 1993, mas a agenda da SAN foi revitalizada com a criação do CONSEA que possibilitou o redesenho da ação governamental na área, iniciando uma forma de gestão compartilhada entre governo e sociedade civil. As repercussões já apontadas em relação ao PNAE refletem as reivindicações em torno das questões agrárias e agrícolas e a I Conferência de Segurança Alimentar (1994), dentre outras questões, reivindicou políticas de crédito rural com vistas ao estímulo à produção de alimentos básicos e apoio e valorização dos agricultores familiares, além da reforma agrária (SILVA, 2014).

Ainda nesse contexto destaca-se uma experiência relevante para a consolidação da categoria da AF, qual seja a realização de seminários nas regiões sul e sudeste do país, com recursos do então Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA). Após essa série de eventos que discutiram a política agrícola voltada aos “pequenos produtores”, a Portaria Ministerial nº 692 de 1993 foi assinada e um grupo de trabalho foi estabelecido visando primeiramente investigar sobre a pequena produção agrícola brasileira e propor uma classificação de “pequenos produtores”. Destaca-se que, segundo estudo realizado por NAVARRO e PEDROSO (2011), em um desses eventos teria havido a sugestão de troca do uso do termo “pequenos produtores” por AF e ainda a discussão sobre a integração dos pequenos produtores ao Mercosul.

Em 1994 foi instituído o Programa de Viabilização da Pequena Propriedade (1994) que, embora não tivesse como foco o crédito rural, propôs uma série de recomendações e levantamentos sobre os pequenos produtores. Ainda, nesse ínterim, houve encontros de organizações agrárias do Mercosul com participação inclusive da CONTAG, o que veio a fortalecer seu posicionamento enquanto organização da sociedade civil e em sequência houve a inclusão de sua pauta de reivindicações no âmbito governamental, tendo sido assim incluída no PRONAF (NAVARRO, 2010).

Outro fator importante para a consolidação do termo AF no Brasil partiu do convênio realizado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) com vistas a cooperação técnica entre essas duas instituições. Em 1994 foi lançado o primeiro relatório fruto desse convênio, que trouxe à tona a discussão sobre o peso da AF no desenvolvimento da agricultura (FAO; INCRA, 1994; RATKE, 2013). Os estudos produzidos analisaram a situação geral da agricultura no cenário brasileiro, em particular o peso da AF e sua diversidade (CAUME, 2009; NAVARRO, 2010; ABRAMOVAY, 2012). Nesse período também foi lançado, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Censo Agropecuário de 1995/96, que, utilizando dados levantados pelo Convênio FAO/INCRA, também apontou para a expressividade dos estabelecimentos familiares no cenário brasileiro (CAUME, 2009).

Também em 1994 foi criado o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP) que dispunha de créditos para os pequenos produtores rurais, utilizando basicamente recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O PROVAP pode ser considerado como um “precursor” do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) instituído em 1996 pela Lei 1.946, que foi um marco ao estabelecer uma política pública diferenciada para a AF (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004).

A luta dos “pequenos produtores” por um novo modelo de desenvolvimento também contribuiu para fortalecer o debate sobre a importância da agricultura de base familiar, inclusive como contraponto ao discurso dominante, aos esforços de modernização da agricultura e ao apoio ofertado pelo governo aos grupos agroindustriais de exportação. Até então a bandeira de luta tinha como questões a reforma agrária e os direitos trabalhista, e foi extrapolada para uma proposta de desenvolvimento em torno da agricultura familiar (ABRAMOVAY, 2012, pág 13). Um exemplo da organização desses movimentos sociais em torno dessa questão foi a mobilização para realização do *Grito da Terra Brasil* que ocorreu em nível nacional, pela primeira vez, em 1994. Também adveio da luta dos movimentos rurais organizados a proposição por uma política agrícola diferenciada e um programa especial de crédito para o pequeno produtor rural. Dentre as solicitações também constava a definição formal de “pequeno produtor” com vista ao enquadramento dos agricultores neste grupo específico. No que se segue, o Plano Safra 1994/1995 foi lançado contendo a categorização de “pequeno produtor” e a especificação de crédito para esse grupo

diferenciado. Ainda, em 1995, CUT e CONTAG se filiaram num projeto único com objetivo de fortalecer a AF e, também, demandaram reconhecimento dos “pequenos produtores” como sujeitos de direito (GRISA e SCHNEIDER, 2014).

O apoio financeiro especificamente para o grupo de agricultores familiares foi estabelecido inicialmente pela Resolução 2.191/1995 do BACEN, que instituiu o PRONAF como programa de crédito rural. Seleccionava os beneficiários a partir dos seguintes critérios, considerando como AF aquele que:

- I - Explorasse parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro;
- II - Não mantivesse empregado permanente, sendo admitido o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agrícola o exigisse;
- III - Não detivesse, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, quantificados na legislação em vigor;
- IV - No mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua renda bruta anual fosse proveniente da exploração agropecuária ou extrativa;
- V - Residissem na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos.

A culminância desse momento foi a criação do PRONAF, pelo Decreto nº 1.946 em junho de 1996, marcando a primeira política pública voltada para os “pequenos produtores”. O objetivo era promover o desenvolvimento sustentável do meio rural por meio dos AF, com vistas ao aumento da capacidade produtiva, geração de empregos e a melhoria de renda. Foi estabelecida como política de crédito ao setor (BRASIL, 1996) que incentivava a profissionalização tecnológica, de infraestrutura e gestão, possibilitando então abertura de novos mercados para comercialização. Nesse momento, também são criados os conselhos municipais de desenvolvimento rural e os conselhos estadual e nacional do PRONAF. O PRONAF estabeleceu então a AF como categoria social e política e foi responsável por suscitar uma série de mudanças no processo de desenvolvimento rural brasileiro (GRISA e SCHNEIDER, 2014).

O PRONAF definia a categoria da AF segundo critérios que deveriam ser atendidos e comprovados mediante Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP). A Resolução 2.191 do Conselho Monetário Nacional (CMN) criou em 1995 a DAP e atribuiu ao Ministério da Agricultura, Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA) a responsabilidade de definição da caracterização da AF.

A DAP possibilitaria o acesso aos fundos públicos àqueles produtores rurais que trabalhassem utilizando sua força de trabalho e de sua família. Porém, nesse primeiro ano, os desafios foram muitos e o programa de créditos não saiu do papel. Com isso, houve pressão por parte dos agricultores familiares para que o programa se concretizasse e, assim, conseguiram redução nas taxas de juros empregadas no

programa como também a inclusão daqueles agricultores que tivessem até dois empregados como beneficiário do PRONAF (ibid). Nos anos seguintes, muitas DAPs foram emitidas, sem muito controle, até 2001 com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que assumiu o controle e disciplinou as emissões. Muitas resoluções foram emitidas a partir de então, porém, a caracterização da AF continuou sendo ditada pelo CMN em suas resoluções anuais, que tem como foco políticas de crédito.

Em 1996, foi lançada a nova resolução do BACEN, que incorporou a possibilidade de inclusão de estabelecimentos com até dois empregados assalariados e, desse modo, avançou para além de um programa de crédito. O PRONAF visava então aumentar a capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda do segmento rural constituído pela AF. Porém, não apresentou nova definição ou alteração dos critérios de categorização da AF da Resolução do BACEN de 1995. Também não incluiu em sua proposta de ação questões como assistência técnica ou extensão rural, mas tinha seus objetivos voltados para ações de apoio à capacitação, profissionalização e avanço tecnológico, além de crédito (BIANCHINI, 2015).

Destaca-se que no Plano Safra seguinte - 1996/1997, o PRONAF ainda não teve bom resultado, somente R\$600 milhões dos R\$1 bilhão liberados foram utilizados, num total de 310 mil contratos. Segue-se que no Plano Safra 1997/1998, um novo decreto do BACEN incluiu os pescadores artesanais como beneficiários desse crédito e, também, passou a limitar a renda bruta familiar (até R\$27.500,00/ano) para os agricultores familiares de modo a serem incluídos nos critérios do PRONAF. Ainda em 1997 foi criado o PRONAF Especial, conhecido como “Pronafinho”, para aqueles produtores de menor renda (até R\$8.000,00/ano) e sem funcionários e, desse modo, iniciou-se uma estratificação na AF com base na renda. No Plano Safra de 1999, foram utilizados R\$2.1 bilhões dos R\$3.3 bilhões disponibilizados, atendendo mais de 900.000 contratos. Nesse ano, também foi estabelecida a estratificação dos agricultores familiares em 4 categorias, A, B, C e D (BIANCHINI, 2015). Os grupos eram constituídos da seguinte forma:

- A - Assentados da Reforma Agrária e beneficiários do Crédito Fundiário;
- B - Agricultores com renda bruta familiar até R\$1.500/ano (abaixo da Linha de Pobreza);
- C - Agricultores familiares em transição com renda bruta entre R\$1.500,00 e R\$8.000 (baixo nível de capitalização);

D - Agricultores familiares com renda bruta familiar entre R\$8.000 e R\$27.500 (mais capitalizados ou em início de capitalização) (BIANCHINI, 2015).

O PRONAF abriu caminho para criação de novas políticas para a AF e foi marco decisivo na política agrícola para a AF. E, com vistas a apontar algumas ações desenvolvidas para a AF, destaca-se a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), pelo Decreto nº 3.338/2000, com a competência de tratar da reforma agrária e do desenvolvimento sustentável para a AF, a criação do Seguro da Agricultura Familiar (Seaf-2004), o Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF-2006) (GRISA e SCHNEIDER, 2014) e de modo central, em 2006, a criação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais com a Lei 11.326.

A mudança política ocorrida após 2003, com a eleição do presidente Lula, direcionou a agenda pública para a construção de políticas públicas para a AF pautadas na SAN. Atores que lutavam desde a década de 90 para inclusão da temática no bojo das políticas e ações governamentais conseguiram abertura para alavancar a garantia da SAN de modo simultâneo ao apoio à AF (ibid). Em 2003 com a criação do Programa Fome Zero (PFZ) e reinstituição do CONSEA deu-se continuidade a algumas ações que até então ocorriam de modo isolado e garantiu-se, dentre outras medidas, ações de transferência de renda e combate à pobreza rural, visando atender toda a diversidade da AF, apoiando, principalmente, aqueles agricultores em maior vulnerabilidade social. Nesse período foram criados também o Garantia-Safra para a AF, ação no bojo do PRONAF, e o Programa de Habitação Rural (GRISA e SCHNEIDER, 2014).

Uma vertente importante da Política de SAN construída no âmbito do CONSEA, bem como do PFZ, foi o reconhecimento e consequente incentivo às compras institucionais. O apoio à AF, o fomento à economia local (gerando trabalho e renda) e a oferta de alimentação à parcela vulnerável e numericamente expressiva da população foram identificados como potencialidades das compras institucionais da AF local. Nesse sentido, unindo esses objetivos, destaca-se a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em 2003, e a promulgação da Lei 11.947/2009 que modificava o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) incluindo a obrigatoriedade de compra de gêneros da AF para a AE. Destaca-se o PAA e o PNAE como exemplos de políticas que incentivavam a produção da AF para atendimento às demandas de parte da população em vulnerabilidade social, quer sejam aqueles indivíduos atendidos por

instituições sociais ou crianças matriculadas em escolas públicas (GRISA e SCHNEIDER, 2014; SILVA, 2014).

Em 2003 com a criação da Secretaria da AF e instituição do PAA, pela Lei 10.696, são fortalecidas as ações de incentivo a AF, distribuição de gêneros para pessoas em situação de insegurança alimentar e formação de estoques estratégicos. O PAA Prevê a aquisição de produtos agropecuários da AF que se enquadrassem no PRONAF, com dispensa de licitação e preços que não fossem superiores aos do mercado regional. Originalmente, foi apresentada na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei sendo transformada em Medida Provisória (MP 114/2003) três meses antes da aprovação como lei. Destaca-se que a MP 114/2003, que foi convertida na Lei 10.696, e em seu texto original não continha o Art. 19, que criava o PAA. Tal documento somente apresentava as partes que diziam respeito à repactuação das dívidas de crédito rural. O mesmo acontecia com o documento de Exposição de Motivos que foi encaminhado acompanhando o texto da MP, não havia registro de justificativa sobre a inclusão do PAA ou de sua origem (BRASIL, 2014a).

Posteriormente, em 2008, o Decreto 6.447 regulamenta a lei de criação do PAA, estabelece limite máximo de compra dos AF, bem como as funções do Grupo Gestor e também prevê a possibilidade de aquisição de gêneros com recursos do PNAE. Em 2012, o Decreto 7.775 substitui o anterior, com novas regulamentações ao PAA, mas mantém-se nas suas finalidades e define como beneficiários “os consumidores indivíduos atendidos pela rede pública e filantrópica de ensino nos âmbitos municipal, estadual, distrital e federal”, dentre outros. No entanto, essa possibilidade de recebimento de gêneros via PAA poderia ocorrer apenas em caráter suplementar, considerando o já definido em 2009 pela Lei 11.947. Cabe destacar a Lei 11.326/2006 que instituiu diretrizes para o setor, sendo considerado como agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, que: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; e IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. São tidos como AF, ou seja, beneficiários da Lei: silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos

indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais, desde que atendam simultaneamente aos critérios que caracterizam os AF (BRASIL, 2006).

Em 2011 há uma mudança em relação à origem da renda destes agricultores. Fica estabelecido que, para ser considerado agricultor familiar o agricultor tenha um percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento (BRASIL, 2011a). Com isso, busca-se garantia de certa relação dos agricultores com a produção em seus estabelecimentos, uma vez que costumeiramente desempenham outras atividades econômicas.

Essa pluriatividade do trabalho na AF é tema controverso e há discussões recentes na literatura em torno da questão. Pode haver exclusividade e predominância da atividade agrícola por todos ou maioria dos membros, mas, da mesma forma, pode haver contratação de terceiros para trabalharem de modo fixo ou temporário na produção, tendo membros da família que desempenham outras atividades. Estas atividades desempenhadas pelos agricultores ou seus familiares podem ocorrer por diferentes motivos, dentre eles a necessidade de ampliação da renda familiar, que podem ser por motivos transitórios ou não, ou podem ser parte da ampliação dos negócios, uma vez que pode haver AF com diferentes níveis de renda (ABRAMOVAY, 1992; VEIGA, 1995; CARNEIRO, 1999; SCHNEIDER, 2003a).

A AF pode desempenhar diferentes funções que são independentes das múltiplas atividades que os diversos agricultores podem desempenhar. Estas funções que a AF cumpre dizem respeito a diferentes atribuições, por exemplo, de garantir a SAN por fatores que incluem a produção de alimentos, abastecimento e acesso, inclusive autoconsumo que gera autoprodução de SAN. No entanto, também incluiria a atribuição sociocultural, preservação da biodiversidade, sustentabilidade, função social - geração de emprego - e manutenção do tecido social rural (CAZELLA, BONNAL & MALUF, 2009).

Posteriormente em 2011, já no governo Dilma Rousseff, as ações foram fortalecidas pelo Plano Brasil sem Miséria que contemplava políticas específicas para a AF, como o Programa Bolsa Verde. Esse contexto também reforçou a constatação de que o combate à fome não estava atrelado à insuficiência na produção de alimentos, mas sim às questões ligadas ao acesso aos alimentos. Esses dois governos foram marcados por políticas sociais voltadas para grupos rurais mais vulneráveis e, desse modo, foram propulsores de redução da desigualdade e da pobreza rural. Porém, cabe destacar que a

inquestionável melhoria nessas condições rurais não foi fruto de políticas agrícolas especificamente, como as voltadas para aumento da produção rural, garantia de preço ou de mercado, mas sim de políticas sociais destinadas à segmentos mais vulneráveis que, por sua vez, contribuíram para o desenvolvimento rural (GRISA e SCHNEIDER, 2014).

Porém, apesar desse novo direcionamento às políticas, sublinha-se que se manteve, de modo concomitante e paradoxal, o atendimento aos interesses de setores até então dominantes no meio agrícola - a agricultura patronal e a produção em larga escala (MIELITZ NETTO, 2010). Esse fato foi agravado sobremaneira com o impeachment da então presidente Dilma em 2016 substituída pelo vice-presidente com consequências extremamente desastrosas ao avanço das políticas de SAN, dentre outras, bem como ao processo democrático no país.

1.1.5 Síntese dos fatores que configuraram a trajetória histórica de institucionalização da AE no Brasil e o discurso sobre a compra da agricultura familiar no PNAE

Em síntese, a primeira parte desse capítulo, que aborda a trajetória de construção do PAE no Brasil, aporta elementos importantes para a análise. O primeiro refere-se à interface com o contexto americano e com os condicionantes globais, que é marcante desde os primórdios do programa, considerando a oferta de leite e alimentos industrializados advindos de excedentes agrícolas americanos, em grande medida provenientes de cooperações internacionais. Essa interface se reforça com a influência dos EUA na difusão e consolidação do modelo agrícola mecanizado, baseado na monocultura e uso intensivo de agrotóxicos no contexto da chamada Revolução Verde.

No que se refere ao contexto institucional, institucionalização da AE por meio da ação direta do Estado (recursos governamentais, aporte de profissionais, dentre outros) foi de extrema relevância para consolidação da AE como um direito e, conseqüentemente para as inflexões no sentido da compra da AF e Promoção da Alimentação Adequada e Saudável, uma vez que a dependência de doações internacionais ao longo das décadas seguintes, de certa forma, oferecia uma fragilidade à sustentabilidade da AE. Quando a AE deixa de ser uma Campanha de Merenda Escolar e se torna um Programa (PNAE em 1979), há uma redução da dependência de doações e as condições institucionais que são fundamentais para a qualificação da AE, inclusive no sentido de oferecer alimentação in natura, vão sendo construídas.

Também nessa direção, outro processo que configura o caminho institucional do programa foi a descentralização, por possibilitar o uso de alimentos básicos e in natura a partir da gestão local e romper com a dependência da distribuição de alimentos pelo governo federal que favorecia a oferta de alimentos industrializados.

Ainda no âmbito do contexto institucional prévio que favoreceu a inflexão no sentido da compra da AF destaca-se: o PRONAF, por seu objetivo de promover o desenvolvimento sustentável do meio rural e por ter estabelecido a AF como categoria social e política, além de suas repercussões no processo de desenvolvimento rural brasileiro; o PAA – já no âmbito da Política de SAN - como precursor da compra da AF para a AE, que abriu caminhos para operacionalização dessas compras, consolidando instrumentos institucionais específicos e processos políticos que possibilitaram acordos institucionais. Essas iniciativas contribuíram ainda para a valorização dos produtos da AF conferindo reconhecimento à produção local e também, posteriormente, à produção orgânica/agroecológica ao estimularem esses aspectos.

A construção do discurso em torno da compra da AF incluiu, já nas legislações iniciais do PNAE, a menção ao estímulo a compra direta do produtor com base na justificativa da “redução de custos”. Inicialmente não havia explicitação de outro tipo de justificativa e argumento para além dos benefícios advindos da redução de custo, quer seja para os agricultores ou para os escolares. As legislações ao longo das décadas de 1980 e 1990 ainda que sinalizassem que os cardápios deveriam respeitar os hábitos alimentares locais, a vocação agrícola e a priorização dos alimentos in natura de cada região, apresentavam como justificativa para isso apenas a redução de custos. Já nos anos 2000 registram-se novas justificativas e argumentos relacionados com o apoio ao desenvolvimento sustentável, incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos e comercializados, preferencialmente, em âmbito local, priorizando a aquisição de produtos básicos e os in natura. Isso já se dava em consonância com as discussões que vinham acontecendo tanto no campo da SAN como no da agricultura, principalmente ligadas ao fortalecimento da AF.

A demanda de atores chave ao longo desse processo foi fundamental, dentre os quais destacam-se: os movimentos sociais rurais, que buscavam o fortalecimento de políticas específicas para esse segmento, incluindo a AF, as compras institucionais e a luta pela construção de um modelo de desenvolvimento que considerasse os “pequenos produtores”; os movimentos de combate à fome, como a Ação da Cidadania contra a Fome e Miséria e pela Vida; as organizações profissionais como os nutricionistas que

lutavam por sua inclusão no programa e que posteriormente voalizaram as demandas por qualificar a AE com base na SAN, incluindo a PAAS no ambiente escolar e as Redes da Sociedade civil que militam no âmbito da SAN e da agroecologia, como o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e a Articulação Nacional de Agroecologia.

As conferências de SAN e o CONSEA foram espaços institucionais estratégicos de formulação de políticas e controle social canalizando as demandas desses atores. Essa conjuntura contribuiu para que alguns motes políticos se fortalecessem e reconfigurassem a própria visão sobre o rural, incluindo as justificativas para a compra da AF e o apoio aos agricultores familiares. Nesse sentido, destaca-se a perspectiva de construção de um novo modelo de desenvolvimento. O apoio histórico do Estado ao processo de modernização da agricultura – modelo influenciado pelo padrão de desenvolvimento agrícola americano – fomentou a luta dos movimentos sociais rurais, desde o início da década de 1990 para que os “pequenos produtores” fossem apoiados por políticas governamentais. No entanto, as demandas históricas dos movimentos sociais rurais por um novo modelo de desenvolvimento que incluísse a reforma agrária e os direitos trabalhistas ampliam-se na direção de uma proposta de desenvolvimento que destaca o papel estratégico da agricultura familiar.

O processo de construção da Política de SAN possibilitou, por meio de uma nova institucionalidade, qual seja o SISAN em todos os seus componentes (CONSEA, Conferências, CAISAN) – a confluência dessas demandas referentes às questões agrárias, agrícolas, de nutrição e o reconhecimento e consequente incentivo às compras institucionais. O conjunto de argumentos que passa então a compor o discurso que justifica a institucionalização da compra da AF inclui o fomento à economia local (gerando trabalho e renda), garantia de abastecimento de produtos básicos e culturalmente adequados, a oferta de alimentação à parcela vulnerável da população, a questão da equidade – redução de desigualdades fomentadas inclusive pelo apoio desigual do Estado aos diferentes segmentos da agricultura (agronegócio e agricultura familiar).

1.2 O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NOS EUA

O Programa Nacional de Alimentação Escolar americano (*National School Lunch Program – NLSP*) foi criado em 1946 com vistas a oficializar a AE como um programa

permanente com o objetivo de garantir alimentação nas escolas, ao mesmo tempo em que apoiava o setor agrícola (GUNDERSON, 1971). Ao longo de décadas, foi sendo moldado por interesses tanto do setor público quanto do privado, caracterizado por agricultores, membros do congresso, profissionais da educação, nutricionistas e ativistas – e a indústria de alimentos (LEVINE, 2008). O NSLP cresceu e se tornou praticamente universal em cobertura – quase todas as escolas participam, embora não sejam obrigadas – e, atualmente, é um dos maiores programas de assistência do governo na área de alimentação e nutrição (RALSTON, 2008; RUSSEL, 2014).

1.2.1 O contexto de instituição do NSLP

Pobreza, fome e necessidade de assistência pública marcaram o período da Crise de 1929 nos EUA. No entanto, o mercado agrícola também havia sido impactado com a queda dos preços e acúmulo de excedentes agrícolas (GUNDERSON, 1971). Como parte do conjunto de medidas para recuperação da economia americana durante a Grande Depressão, o governo federal sancionou, em 1933, a primeira Lei Agrícola (*Agricultural Adjustment Act – AAA*). A Lei AAA tinha como objetivo criar mecanismos de controle do mercado agrícola e, visava, com isso, reduzir a produção por meio de incentivo à limitação da terra plantada, a fim de conter a oferta e os preços. Tal legislação incluía também a regulamentação das atividades de comercialização, a criação de impostos, o direito a empréstimos e a garantia de preços mínimos. Previa-se, com isso, redução da importação, além do incentivo à exportação e ao aumento do consumo doméstico de commodities. Tais premissas formaram a base da política agrícola da década de 1930 até os anos 1970 (COELHO, 1996; FIGUEIREDO & SANTOS, 2009).

Antes da criação do NSLP, o governo federal americano criou a *Companhia de Crédito para Commodities (The Commodity Credit Corporation - CCC)*. O objetivo inicial da CCC era promover empréstimos aos agricultores e facilitar a estocagem dos produtos agrícolas básicos não perecíveis até a subida do preço. A fim de evitar desperdício, foi estabelecida a possibilidade de o governo reter os alimentos depositados em troca do pagamento dos empréstimos, com conseqüente venda ou doação desses alimentos para programas de ajuda alimentar, em nível nacional ou internacional (U.S. CONGRESS, 2008; LEVINE, 2008).

Em 1935, foi criado o *Programa de Doação de Commodities* através da Seção 32 da Lei 320 (GUNDERSON, 1971). A estratégia do governo, nesse momento, foi disponibilizar um montante específico de recursos para a Secretaria de Agricultura do Departamento de Agricultura do Governo Federal (*United States Department of Agriculture – USDA*) para viabilizar a compra permanente desses excedentes (GEOFFREY, 2008). O objetivo era conseguir a estabilização do preço dos produtos agrícolas no mercado ao direcionar a compra para diferentes canais de venda – como a compra governamental – sem interferir nas vendas normais. Para isso, o governo disponibilizou um valor equivalente a 30% da receita dos impostos anuais coletados na alfândega para que a Secretaria de Agricultura utilizasse na compra desses excedentes agrícolas e também na forma de doações. Os possíveis destinos de escoamento desses alimentos, definidos pela legislação, incluíam: as instituições de caridade, as famílias necessitadas e as escolas, por meio da AE (GEOFFREY, 2008).

Posteriormente, emendas a Seção 32 possibilitaram também o uso desses alimentos como auxílio eventual nos casos de desastres ou emergências e a inclusão de pescadores como participantes do Programa de Compra de Commodities. Ainda foi incluída a possibilidade de destinar as doações aos acampamentos de verão com vistas a atender a alimentação das crianças durante o período de férias escolares (U.S. CONGRESS, 2008).

O Congresso Nacional, diante da carência de alimentos e também da evidente preocupação acerca da fome e da desnutrição, além das dificuldades de distribuição e transporte ocorridas na Grande Depressão, principalmente, durante a Segunda Guerra, autorizou o uso dos recursos disponibilizados pela Seção 32 como ajuda financeira aos programas de AE (USDA, 2013a). Apesar do agravamento da situação nesse período, destaca-se que a necessidade de auxílio para a AE existia desde o início do século XIX. Era comum que as escolas oferecessem refeições contando com as doações de alimentos que vinham por parte de Associações de Pais e Professores ou de Centros de Caridade locais, uma vez que dificilmente conseguiam assumir todo o custo da alimentação de seus alunos, mesmo cobrando pelas refeições servidas. Conseqüentemente, outra questão relevante referia-se à impossibilidade, principalmente por parte das crianças de famílias de baixa renda, de arcarem com o valor das refeições cobradas pelas escolas. Desse modo, o Programa de Doação de Commodities teve papel importante ao auxiliar no fornecimento de alimentação aos escolares, uma vez que o recebimento das doações de commodities reduzia o custo das refeições (GUNDERSON, 1971).

Essas medidas estratégicas, adotadas pelo governo federal, foram de suma importância para o crescimento do programa. Em 1937, 3.839 escolas recebiam commodities para a alimentação escolar, atendendo 342.000 crianças diariamente. Dois anos mais tarde o número de escolas participantes já era de 14.000 escolas atendendo 892.000 crianças (GUNDERSON, 1971). Porém, destaca-se que, apesar dos avanços, a criação do *Programa de Doação de Commodities* reforça em grande medida o apoio ao setor agrícola de produção em larga escala ao assegurar condições de venda via estímulo à exportação e o encorajamento ao consumo doméstico de commodities (GUNDERSON, 1971; GEOFFREY, 2008).

Apesar do crescimento do programa, havia a situação de incerteza em relação ao suporte governamental à AE, devido ao fato das doações de commodities ainda serem esporádicas. Também, a partir do reconhecimento da necessidade de expandir, assegurar fundos e dar garantia de continuidade às ações de AE como parte do sistema escolar, o NSLP foi instituído em 1946, pela *Lei Nacional da Alimentação Escolar (National School Lunch Act – NSLA)*, constituindo a base legislativa ao programa (USDA, 2014a). Visava-se, também, garantir mais adequação nutricional à alimentação fornecida, além da que estava sendo viabilizada, até então, apenas com o recebimento de excedentes da agricultura e, assim, garantir boa alimentação às crianças e também educação nutricional para estas e suas famílias, que eram indiretamente atingidas (GUNDERSON, 1971).

O NSLP foi instituído como um programa que não deveria ter fins lucrativos e deveria atender gratuitamente aqueles que não pudessem pagar pelas refeições. As escolas recebiam doações de commodities (advindas da agricultura de grande escala e beneficiadas por grandes indústrias), o que representava possibilidade de fornecimento de AE para um número cada vez maior de crianças e, de modo simultâneo, os agricultores também estariam sendo apoiados ao terem o escoamento de sua produção agrícola garantido a preços razoáveis (GEOFFREY, 2008).

As escolas que optavam por participar do NSLP possuíam duas formas de apoio: recebimento de doações de produtos agrícolas e subsídio financeiro. As doações de gêneros agrícolas ocorriam em duas modalidades – *entitlement* ou bônus. Na categoria *entitlements*, as escolas, obrigatoriamente, recebiam um montante de gêneros agrícolas pelo *Programa de Doação de Commodities* correspondente a 17% do valor total repassado como reembolso às escolas. Já as doações como bônus eram oriundas de compras esporádicas pelo governo a fim de manter os preços das commodities no

mercado. O financiamento da AE se dava na forma de reembolso pelas refeições servidas, tendo valor mais elevado de acordo com a quantidade de gratuidades, mas não visava cobrir todo o custo, devendo ter contrapartida local (RALSTON, 2008).

A partir da *Lei da Agricultura (Agricultural Act)* de 1949, a AE passou a ser prioridade no recebimento das doações de commodities. Esta lei incluiu também a possibilidade de pagamento aos agricultores de um valor que possibilitasse cobrir custos com o processamento e a embalagem dos gêneros. O objetivo era o melhor aproveitamento dos alimentos, mas, como consequência foi incluída a possibilidade de compra de alimentos processados como farinha de trigo e de milho e óleo, além de outros gêneros industrializados que foram sendo incorporados ao longo do tempo à lista de produtos, como por exemplo: salsicha, hambúrguer, pizza, *nuggets* de frango e sorvete (GUNDERSON, 1971; RALSTON, 2008).

A incorporação do profissional nutricionista ao USDA teve influência na reestruturação da ajuda alimentar no período da Grande Depressão, pois esses profissionais defendiam que as doações de alimentos para AE poderiam ser uma oportunidade de promover o bem-estar das crianças, por meio de uma alimentação mais equilibrada, uma vez que a instabilidade e a precariedade enfrentadas pelas escolas no fornecimento das refeições eram questões preocupantes até a criação do NSLP. Porém, o interesse do setor agrícola prevaleceu sobre o interesse dos nutricionistas. A iniciativa de doação de commodities para a AE tornou muitas escolas dependentes do auxílio federal para conseguirem manter o fornecimento de refeições. Isso fez com que as escolas fossem aceitando todos os alimentos que viessem como doação, o que, ao longo dos anos, fez com que a alimentação servida fosse quase composta exclusivamente por alimentos industrializados advindos dos fornecedores beneficiados pela CCC. Acrescentava-se a isso a existência de desequilíbrio financeiro do programa, considerando a necessidade de atendimento gratuito aos alunos que não pudessem pagar pelas refeições e, ainda, o fato que o valor pago pelas refeições fornecidas não cobria o valor integral gasto e que o reembolso estabelecido pelo USDA também não era suficiente para compensar os custos da alimentação. Consequentemente, a fim de aumentar as vendas e a arrecadação, as escolas inseriram máquinas de venda de alimentos tipo *junk food* e muitas cantinas foram terceirizadas. Todos esses fatores contribuíram cada vez mais para uma AE composta basicamente por alimentos industrializados (LEVINE, 2008).

Ao longo dos anos, após a instituição do programa, o NSLP cresceu e se fortaleceu, estando presente em cada vez mais escolas e atendendo cada vez mais crianças. Em 1966 foi sancionada a *Lei da Alimentação Infantil (Child Nutrition Act - CNA)* que reforçava a importância do NSLP, ao reconhecer a necessidade de seu fortalecimento e expansão com vistas à saúde e ao bem-estar das crianças e como forma de contribuir para atingir as necessidades nutricionais. Neste momento, o consumo doméstico dos gêneros agrícolas, via Programa de Doação de Commodities, ainda era considerado por alguns seguimentos como importante para a saúde e o bem-estar das crianças da nação. Assim, a fim de otimizar a dinâmica de funcionamento, o Congresso optou por unificar a gestão de todos os programas ligados a AE sob responsabilidade de uma única agência federal – o USDA – que passou a ter o encargo centralizado da gestão dos recursos e também do estabelecimento das padronizações nutricionais e sanitárias, da supervisão e gestão do programa. No bojo dessa lei também foram incluídos o *Programa Especial de Leite (Special Milk Program)*, que visava disponibilizar leite para escolas sem fins lucrativos que não participam do NSLP e o *Programa de Café da manhã (Pilot Breakfast Program - PBP)*, prioritário para escolas em áreas economicamente carentes. Houve também apoio para compra de equipamentos e contratação de pessoal, que exigia contrapartida de 25% pelo nível local. Esta lei também expandiu a participação no programa, passou a incluir desde pré-escolares até a educação de jovens do ensino médio em todos os programas (U.S. CONGRESS, 1966). A CNA ampliou os recursos para atendimento gratuito para crianças oriundas de famílias pobres as quais, ainda na década de 1960, enfrentavam situações de fome e desnutrição. Apesar da expansão do programa, o fato das refeições serem cobradas, ainda excluía muitas crianças da possibilidade de se alimentarem na escola (LEVINE, 2008). As justificativas apresentadas nesse documento para as modificações propostas diziam respeito ao reconhecimento da relação entre boa alimentação e nutrição e sua importância para o aprendizado, além da intenção de promover a saúde e bem-estar das crianças ao mesmo tempo que encorajaria o consumo doméstico de commodities.

Porém, para a expansão do NSLP, enfrentava-se ainda o desafio de falta de estrutura nas escolas para o preparo das refeições, uma vez que, por muitos anos, as escolas apenas distribuíam alimentos industrializados recebidos, sem a necessidade de manipulação, e também reduzidos recursos federal, estadual e municipal, destinados para a manutenção do NSLP. A criação do *Serviço de Alimentação e Nutrição (Food and Nutrition Service - FNS)* dentro do USDA, em 1969, para administrar os programas

federais de alimentação também contribuiu para a expansão do fornecimento de refeições gratuitas ou de baixo custo, tendo como foco atingir todas as crianças necessitadas por meio dos diversos programas de ajuda alimentar (GUNDERSON, 1971).

A crescente cooperação entre o NSLP com a indústria de alimentos também é questão a ser destacada. A noção de possíveis benefícios trazidos pela engenharia de alimentos, por meio da fortificação e enriquecimento dos produtos com a justificativa de garantia nutricional da alimentação e facilitação do processo de preparo, entrou massivamente na AE assim como na alimentação geral da população americana nas décadas de 1970 e 80 (SOM CASTELLANO, 2009).

Diante desses fatores, críticas contundentes ao NSLP se intensificaram no início dos anos 1990. Considerava-se que a AE, utilizando basicamente alimentos provenientes do Programa de Doação de Commodities com a justificativa de apoiar o setor agrícola, estaria contribuindo para obesidade infantil, uma vez que as doações passaram a incluir cada vez mais alimentos industrializados e produtos processados prontos para o consumo. Em resposta a este tipo de questionamento que era cada vez mais frequente, o USDA, por meio da *Iniciativa pela Alimentação Escolar Saudável* (*School meals initiative for healthy children - SMI*), em 1995, passou a considerar as recomendações dietéticas americanas para a AE (RALSTON, 2008; SOM CASTELLANO, 2009).

1.2.2 Cenário agrícola e inclusão da compra da AF no NSLP

Paralelamente a situação da qualidade da AE, o modo de produção agrícola predominante nos EUA também vinha sendo questionado. As consequências do modelo produtivo de produção agrícola em larga escala, mecanizado e o excessivo consumo de alimentos industrializados, principalmente na AE, despertaram, por exemplo, iniciativas particulares em algumas escolas de se conectarem diretamente com os pequenos produtores próximos, para compras esporádicas e voluntárias de frutas e vegetais, principalmente durante o período de safra. Tal estratégia tinha como objetivo disponibilizar mais alimentos frescos na AE (JOSHI ET AL, 2014).

Até então, as políticas agrícolas eram marcadas por elevado grau de controle do governo ao setor agrícola, com regulamentações sobre as atividades de produção, beneficiamento e comercialização. Porém, tinham como foco a agricultura de larga

escala, buscando intervir no setor econômico, utilizando estratégias com vistas a possibilitar estabilidade aos preços de comercialização (COELHO, 1996).

Apesar dessa orientação política do governo americano que norteava o setor agrícola, destaca-se que foi sancionada em 1953 a Lei *Small Business Act* e criada a agência *Small Business Administration* do governo federal, que tinha como intenção ajudar, aconselhar, assistir e proteger os interesses dos pequenos estabelecimentos, inclusive os da AF. O objetivo era viabilizar sua reconstrução econômica a fim de possibilitar a competitividade com as grandes empresas e, posteriormente, também incentivar e apoiar o empreendimento por parte daqueles considerados mais pobres (U.S. CONGRESS, 1953; SBA, 2016).

Apesar da existência de política com vistas a apoiar os pequenos produtores, é importante destacar que a AF não é necessariamente caracterizada por ser pequena. O USDA define AF como aquelas propriedades ou empresas geridas de modo individual ou familiar, cujo valor de venda anual não ultrapasse 250 mil dólares. Na definição de AF, o USDA não estipula o tamanho da propriedade, nem a questão de tradição familiar ou a contribuição para a cultura. A AF é então um modelo de gestão do trabalho que tem como base a família (USDA, 2000b).

Em 1977, a Lei Agrícola *Food and Agriculture Act*, que atualizou diversos aspectos sobre a política agrícola americana, inclusive trazendo inovações importantes (COELHO, 1996), se destaca por enfatizar a importância histórica da AF:

SEC. 102. (a) Congress hereby specifically reaffirms the historical policy of the United States to foster and encourage the family farm system of agriculture in this country. Congress firmly believes that the maintenance of the family farm system of agriculture is essential to the social well-being of the Nation and the competitive production of adequate supplies of food and fiber. Congress further believes that any significant expansion of nonfamily owned large-scale corporate farming enterprises will be detrimental to the national welfare. It is neither the policy nor the intent of Congress that agricultural and agriculture-related programs be administered exclusively for family farm operations, but it is the policy and the express intent of Congress that no such program be administered in a manner that will place the family farm operation at an unfair economic disadvantage (U.S. CONGRESS, 1977, p.6)⁶.

⁶ “SEC. 102. (a) O Congresso reafirma especificamente a política histórica dos Estados Unidos de fomentar e incentivar o sistema agrícola de agricultura familiar neste país. O Congresso acredita firmemente que a manutenção do sistema de agricultura familiar agrícola é essencial para o bem-estar social da Nação e para a produção competitiva de suprimentos adequados de alimentos e fibras. O Congresso acredita ainda que qualquer expansão significativa de empresas agrícolas corporativas de grande escala não pertencentes à agricultores familiares será prejudicial ao bem-estar nacional. Não é política nem intenção do Congresso que os programas agrícolas e os relacionados à agricultura sejam administrados exclusivamente por operações agrícolas familiares, mas é a política e a intenção expressa do Congresso que nenhum programa seja administrado de maneira a colocar a sistemas de agricultura familiar em injusta desvantagem econômica” (US CONGRESS, 1977, p.6) (tradução nossa).

Considerava-se a necessidade de promover e estimular esse sistema agrícola, ao entender sua relevância para o bem-estar social, e possibilitar que sua produção fosse competitiva, que pudesse participar do mercado sem desvantagem econômica. Porém, essa legislação não define a AF (U.S. CONGRESS, 1977).

Porém, no final da década de 1980, que é marcada por grande crise financeira na agricultura, a permanência dos agricultores no campo, principalmente os menores que mais sofrem com a crise, ficou comprometida. A desvalorização do preço da terra, a queda da receita, a dificuldade de aquisição de equipamentos e a necessidade de dispensa da mão de obra no campo contribuíram para que muitos agricultores deixassem suas terras e decretassem falência. Consequentemente, praticamente desapareceram as práticas, ainda incipientes, de compras de alimentos pelas escolas diretamente de produtores (BARNETT, 2000).

Em 1985, a revisão da Lei Agrícola recebeu o nome de *Food Security Act*, e foi aprovada em resposta a uma conjuntura de intenso acúmulo de excedentes agrícolas. Tal lei reduzia a proteção do Estado em relação ao mercado, reforçando a perspectiva do livre mercado. Essa legislação incluiu algumas orientações em relação à conservação ambiental, a manutenção das doações de commodities aos programas assistenciais e reorientou os empréstimos e a assistência técnica aos pequenos e médios agricultores familiares. No que tange ao apoio a agricultura familiar, tal lei faz referência à seção 1.321 da *Small Business Act*, no sentido de proteger os pequenos produtores (SBA, 2016).

Considerando a veemente demanda por mudanças na AE, por parte de movimentos sociais urbanos que lutavam pela qualificação da AE, o Serviço de Alimentação e Nutrição do USDA iniciou, em 1994, a busca de opções para aumentar a oferta de gêneros frescos para a AE. A partir dessa iniciativa foi criado, em 1995, o *Programa Frutas e Vegetais Frescos* pelo Departamento de Defesa americano (*Department of Defense Fresh Fruit and Vegetable Program – DoD*). A parceria do Serviço de Alimentação e Nutrição do USDA com o DoD permitiu a criação do Programa *DoD Fresh* e com isso a possibilidade de uso de parte do recurso recebido para compra de produtos no âmbito do Programa de Commodities – num valor de 3,2 milhões de dólares – para compra de alimentos frescos. A iniciativa foi inicialmente implantada em oito estados e, devido à resposta favorável, o programa passou a ser disponível então para todos os estados. Em 2010 já correspondia a 66 milhões de dólares e, devido ao seu sucesso, o Programa foi ampliado, permitindo a compra de

alimentos produzidos também por reservas indígenas e a compra direta da central de compras do *Departamento de Defesa na Filadélfia (Defense Supply Center Philadelphia - DSCP)*. A compra direta possibilitava a requisição dos alimentos por distrito escolar ou por escola individual a partir de uma lista catalogada com os produtos. Dentre os itens disponibilizados havia a possibilidade de escolher, via *website*, entre gêneros locais ou regionais, com a facilidade ainda de serem pré-processados e higienizados – normalmente oriundos de pequenos estabelecimentos agrícolas. Desse modo, o *DoD Fresh* possibilitava que as escolas tivessem acesso a uma variedade de gêneros frescos e locais que não teriam somente pelo Programa de Doação Commodities no âmbito do NSLP (USDA, 2013b). No bojo do documento de criação do *DoD Fresh* não há referência à AF, a menção ao tipo de agricultura que o USDA buscou na parceria com o Dod para fornecer alimentos ao NSLP é definida como “pequenos agricultores locais”.

A compra local já estava sendo difundida em iniciativas privadas de consumo, tais como a *Community-supported agriculture (CSA)* e as Feiras de Produtores, sob a bandeira do movimento alternativo *agrifood*, que era caracterizado pela busca por outras possibilidades de aquisição de alimentos que não a cadeia dos alimentos produzidos por uma agricultura industrializada, incluindo o direito por uma alimentação saudável e adequada culturalmente, que respeitasse as práticas de cultivo ecologicamente corretas. A partir de demandas de ativistas de diversos setores, a compra local passa a ser incorporada junto às compras públicas de alimentos do NSLP (ALLEN & GUTHMAN, 2006). Os projetos iniciais de compras locais para a AE visavam conectar mercados de agricultores locais, muitas vezes produtores de alimentos orgânicos, às cantinas escolares por meio da compra local de frutas e vegetais frescos. As primeiras experiências individuais de compras locais diretas da agricultura local aconteceram, inicialmente, em duas regiões – Flórida e Califórnia. Como respaldo a essas ações no contexto do NSLP, ainda em 1997, o USDA cria a *Iniciativa Alimentação Escolar/Pequenas Fazendas (Small Farms/School Meals Initiative - Farm to School Initiative)*. Tal Iniciativa era pautada em dois objetivos: encorajar os pequenos produtores a venderem para as escolas e ainda incentivar as escolas a comprarem deles. Com o sucesso inicial, logo houve pressão para que as autoridades locais mudassem as leis para eliminarem barreiras ao processo de compra local para a AE. Dessa forma, buscava-se que leis estaduais e federais possibilitassem o avanço dessas experiências e garantissem iguais oportunidades às diversas regiões. A partir de então houve uma

grande expansão dessas iniciativas ao longo dos anos seguintes, em 2001 existiam apenas seis experiências documentadas, em 2004 já eram 400 e em 2011 o total era de 2.350 casos (BENSON & LOTT, 2012; JOSHI ET AL, 2014).

Ainda em 2002, por meio de uma emenda à NSLA, foi estabelecido que a Secretaria de Agricultura do USDA deveria “encorajar instituições participantes do NSLP a comprarem alimentos produzidos localmente o máximo possível” (USDA, 2004). A partir de então, quase 20 estados criaram suas próprias legislações estabelecendo suas preferências agrícolas e formas de apoio às compras locais para a AE (IZUMI, 2010).

A Lei Agrícola *Farm Bill* de 2008 teve também um papel incentivador em relação ao aumento da compra de alimentos frescos para a AE. Incluiu a exigência de que, anualmente, 50 milhões de dólares destinados ao Programa de Commodities fossem gastos com compras de frutas e vegetais frescos via o *Fresh Fruit and Vegetable Program* (FFVP). Tal programa teve início como projeto piloto em algumas escolas em 2002 e essa lei conferiu sua expansão possibilitando que escolas que desejassem pudessem comprar alimentos frescos a serem usados na AE, além do já oferecido no desjejum e almoço. As compras poderiam ser via Dod ou realizadas diretamente com os produtores, preferencialmente locais, e existe inclusive, a possibilidade de compra de alimentos provenientes de hortas escolares (USDA, 2010). Essa lei também foi responsável pela inclusão da Preferência Geográfica (*Geographic Preference*), que autorizava que cada região criasse sua própria legislação estabelecendo o que seria considerado alimento local e como se daria o critério de definição de preferência para os produtos agrícolas locais, assim como qual seria considerado o limite territorial para a compra local a fim de facilitar e adequar este processo a cada realidade. Até então, a ausência de norma que permitisse a definição local da preferência geográfica era tida como barreira ao processo de compra local (IZUMI, 2010; USDA, 2013b; JOSHI ET AL, 2014).

Assim, a *Farm Bill* de 2014, que vigora até 2018, foi a última atualização da lei que norteia as políticas agrícolas, mas também as de alimentação e nutrição. Essa lei, que veio substituir a sancionada em 2008, foi responsável por algumas modificações nos programas de *commodities*, incluindo novas possibilidades de seguro agrícola e, também, expandiu os programas de *specialty crops*, agricultura orgânica, bioenergia, desenvolvimento rural e os programas destinados a novo agricultores (USDA, 2014).

Porém, destaca-se que segundo o relatório *America's Diverse Family Farming* (2016), 62% dos pagamentos do governo a programas de *commodities* foram destinados aos *midsize* e *large family farms*. Esse mesmo grupo de agricultores foi responsável também por receber 69% das indenizações públicas. Destaca-se que a área cultivada pelos *midsize* e *large family farms* corresponde a 56% da área produtiva total do território.

Segundo a previsão orçamentária da *Farm Bill* 2014, 13% do recurso total deve ser destinado para os programas de *commodities*, incluindo os seguros à produção. Porém cabe destacar que a maior parte do orçamento do USDA - 80 % - é destinado aos programas de alimentação e nutrição (*Food and Nutrition Assistance*), ou seja, do total disponibilizado para a agricultura, o repasse se dá para aqueles *midsize* e *large family farm*, produtores de *commodities* (USDA, 2014).

1.2.3 A criação do Programa *Farm to School*

O Programa *Farm to School* (FTS) foi oficialmente instituído pelo presidente Barack Obama em 2010, com a aprovação da *Lei Crianças Saudáveis e Livres da Fome* (*Healthy, Hunger-Free Kids Act - HHFKA*), nome dado à revisão da *Lei CNA* (*Child Nutrition Act Reauthorization - CNAR*). Essa legislação, por meio de emenda à seção 18 da NSLA, regulamentou nacionalmente o FTS como parte do Serviço de Alimentação e Nutrição do USDA. Teve como objetivo auxiliar a incorporação da compra de produtos locais aos programas assistenciais, como o NSLP (BENSON & LOTT, 2012). Tal lei foi também responsável pelo aumento no valor do reembolso das refeições do NSLP, primeiro ajuste em 30 anos, mas estabeleceu que somente teriam direito a este acréscimo financeiro as escolas que atendessem os novos parâmetros nutricionais estabelecidos para a AE. Tais critérios incluíam o aumento da oferta de frutas e vegetais frescos e de grãos integrais e redução de gorduras e de sódio (U.S. CONGRESS, 2010).

Com vistas a garantir condições de bem-estar no ambiente escolar, reduzindo o risco de obesidade e estimulando alimentação saudável e atividade física, a *CNAR* de 2004 estabeleceu parâmetros mínimos orientadores para que, a partir do ano escolar 2006/2007, todas as escolas que recebessem do fundo federal para a AE adotassem uma *Política Local de Bem-Estar*. O documento orientador para a criação das políticas locais proposto pela HHFKA de 2010 instruía que fossem incluídas nas propostas apoio ao FTS via compra da agricultura local e também visitas a fazendas produtoras como

atividades de incentivo à alimentação saudável e contribuição para a promoção da nutrição nas escolas (BROWN, 2005; NANA, 2013; USDA, 2016b).

A criação do FTS teve grande influência da *Rede Nacional do FTS (National Farm to School Network - FTSN)*, movimento amplo da sociedade civil de apoio às iniciativas de compra local fundado em 2007. O Fundo Federal para o FTS (*Federal Farm to School Grant Program*) foi instituído junto ao programa como reconhecimento da dificuldade das instituições iniciarem as ações por conta própria sem estímulo financeiro. Assim, um total anual de cinco milhões de dólares, a partir de 2012, passou a ser destinado via USDA a fim de cobrir os gastos administrativos com o FTS e permitir repasse financeiro às entidades interessadas em participar das atividades. Dentre os gastos permitidos constavam: treinamento de pessoal, operações de suporte, compra de equipamentos, realização de hortas escolares, parcerias e implementação do programa. Editais anuais passaram a ser disponibilizados a fim de que instituições que tivessem como objetivo contribuir para realização das atividades propostas pelo FTS junto às escolas pudessem se candidatar a receberem os recursos para seus projetos, limitados a 100.000 dólares (U.S. CONGRESS, 2010). Essas atividades podiam ser apoiadas ainda por recursos comunitários, instituições privadas e pelos governos locais, estaduais ou federais (JOSHI ET AL, 2014). Assim, cada iniciativa do FTS tinha desenho único, sendo moldada por sua comunidade, sua região geográfica e seu desenho, mas que de um modo geral, caracterizava-se por um esforço em conectar as escolas com os produtores locais.

Segundo o HHFKA, lei que cria o FTS, fica claro que o objetivo do programa é aproximar as escolas da agricultura local por meio da oferta de alimentos produzidos localmente, não havendo neste documento referência à AF nem a pequenos produtores. Além de estimular a compra local, que deveria ser realizada com os recursos do NSLP para a AE, o desenho do FTS contava ainda com outros dois elementos: Inclusão de hortas e jardinagem nas escolas e pré-escolas e atividades de educação sobre cultivo e alimentação (U.S. CONGRESS, 2010). Assim, tem-se um programa diversificado que, além de possibilitar a inclusão de alimentos frescos da agricultura local na AE, inclui ainda uma gama de atividades, tais como visitas a fazendas produtoras, festivais de colheita e visitas dos agricultores às escolas. Tais atividades podem impactar as comunidades que querem implementar práticas educativas que considerem a proveniência dos alimentos e que promovam bons hábitos alimentares (IZUMI, 2010; THORNBURG, 2013).

Segundo dados recentes do Censo do Programa (2015), 42% dos distritos relataram realizarem atividades ligadas ao FTS, incluindo: oferta de alimentos locais nas cantinas, análise sensorial nas escolas e visitas de campo com os alunos aos locais de produção de alimentos. Isso corresponde a 5.254 distritos mobilizados em todos os 50 estados, envolvendo 42.587 escolas e 23.600 milhões de alunos. Ainda, foram contabilizadas 7.101 hortas escolares (44% das escolas declararam possuírem) e valor de compra pelas escolas, no ano escolar 2013/2014, num total de 789 milhões de dólares em alimentos regionais, mais que o dobro do ano anterior (386 milhões) (USDA, 2015b).

O FTS é então um esforço em melhorar a qualidade da AE, tendo como foco conectar as escolas com os produtores locais, promovendo a entrada de alimentos frescos nas refeições por meio de diversas experiências que cada região propõe em seus respectivos projetos como estratégia para tal. Atualmente, acredita-se que o FTS fortaleça o conhecimento e as atitudes das crianças e comunidades sobre agricultura, alimentação, nutrição e meio ambiente, promovendo, dessa forma, o aumento do consumo de frutas e vegetais. Além disso, contribui para promover oportunidades de venda para aos produtores, sejam eles agricultores, pescadores, fazendeiros ou fabricantes de alimentos, apoiando assim a economia local de diversos setores (THORNBURG, 2013; USDA, 2016a).

1.2.4 Desafios para a consolidação da compra da AF local no NSLP

Apesar de todos os avanços conquistados nos anos recentes no NSLP, com a criação do FTS, o desenho do programa faz com que não seja obrigatória a oferta diária de alimentos frescos oriundos da compra local na AE. Mesmo a escola participando do FTS ou de outro programa, como o FFVP de 2008, esses gêneros podem ser utilizados apenas em algumas refeições ou em alguns dias da semana. Existe ainda a possibilidade que o foco da escola seja a atividade educativa e não necessariamente a ampliação da compra de alimentos locais para serem servidos na AE. Acrescentam-se ainda algumas questões que merecem ser discutidas, como o fato que pequenos e médios produtores podem ter mais dificuldades em dar conta das demandas para a venda para o NSLP, no que diz respeito a transporte, distribuição e participação nas outras atividades do FTS. Como também o fato que o programa não fornece os melhores preços do mercado, o que pode dificultar a participação de pequenos agricultores familiares, principalmente.

Tais situações permitem que, em alguns casos, a base da AE continue sendo os alimentos processados provenientes do Programa de Doação de Commodities (THORNBURG, 2013).

Ao analisar as justificativas de inclusão da compra de alimentos da AF local ao NSLP percebe-se que a via de inclusão se deu pela criação de outro programa, o FTS. As propostas adotadas no início do NSLP priorizavam os produtores de larga escala em detrimento dos pequenos agricultores, os grandes produtores de commodities eram o público alvo das políticas agrícolas no que envolvia a compra dos excedentes agrícolas. Apesar disso, destaca-se ao longo do processo histórico (U.S. CONGRESS, 1953; U.S. CONGRESS, 1977), a defesa por apoio aos pequenos empreendimentos agrícolas, a fim de possibilitar competitividade no mercado e, ainda, o reconhecimento histórico da importância dos pequenos agricultores familiares. Mas, com o início do FTS evidenciava-se na literatura relacionada ao NSLP a menção ao fortalecimento e criação de mercado para os pequenos e médios agricultores via compras públicas (U.S. CONGRESS, 2010).

No *DoD Fresh* há citação a pequenos estabelecimentos como caracterização dos vendedores de alimentos locais que participavam vendendo para o programa. Porém, o termo *agricultura familiar* não aparece nas legislações relacionadas ao NSLP de modo isolado ou como determinando seguimento que necessite de proteção, pois segundo definição do USDA esta categoria tem um escopo bem extenso. A AF apenas aparece no FTS associada a pequenos e médios produtores. O termo utilizado para caracterizar os produtores de alimentos nesses documentos aparece como produtores ou agricultores locais e regionais ou pequenos e médios produtores, talvez pelo fato de que quase a totalidade (cerca de 99%) dos produtores seja de base familiar, independentemente do tamanho, tipo ou volume de venda (Americas diverse family farms, 2016).

Ao longo da trajetória do programa observa-se a compra de alimentos da agricultura de larga escala com consequente destinação para a AE data desde antes da criação do NSLP, e segue até os dias atuais. A justificativa apresentada para esta compra, que no caso refere-se à compra de commodities de grandes produtores, é a intenção de garantir oportunidade de venda e bons preços para o setor agrícola, via compra de excedentes e, ao mesmo tempo, possibilitar alimentação para pessoas necessitadas por meio de programas sociais, como o NSLP.

Posteriormente, porém, é possível identificar justificativas de apoio aos pequenos e médios agricultores familiares relacionadas com a necessidade de gerar oportunidade de mercado de venda a este segmento dos pequenos negócios, dentre eles os pequenos

agricultores familiares, a fim de terem condição de competir no sistema econômico americano de livre mercado.

Inicialmente não há justificativa ligada à aquisição de gêneros frescos ou busca por uma alimentação saudável. Pelo contrário, não havia restrição ao tipo de gênero adquirido por meio do programa de commodities, podendo ser toda sorte de alimentos processados. Destaca-se, por fim, que na década de 1990 surgem outras demandas para a AE que fazem referência a necessidade de melhorar a qualidade das refeições e promover saúde e bem-estar nas escolas, como pode ser identificado nas justificativas de implantação do programa *DoD Fresh* ou do FFVP de 2008.

Outra justificativa para inclusão da compra da AF para a AE é a intenção de inserir a compra de alimentos locais. Fica evidente na legislação que cria o programa, e também no percurso histórico do FTS, a importância da compra local como estratégia de aproximar a produção do consumo – reduzindo o percurso percorrido pelos alimentos, adquirir alimentos mais frescos para a AE e ainda a possibilidade de ser utilizada como ferramenta educativa.

Por fim, é possível identificar que há uma inflexão no NSLP, principalmente com a criação do FTS. Considera-se que tal programa, que partiu de uma demanda de movimentos sociais urbanos na busca pela qualificação da AE, teve boa adesão por parte das escolas e distritos escolares, resultando em rápido crescimento do FTS. Porém, destaca-se a existência de outros programas anteriores que possibilitaram a compra de alimentos de pequenos agricultores familiares locais que podem ter contribuído para a inclusão da compra da AF na AE. Destaca-se que o recurso financeiro do FTS não é para a compra diretamente, suas ações visam possibilitar a compra local ao aproximar as escolas dos produtores e também via realização de atividades educativas. Assim, a existência concomitante de programas que possibilitam a compra de alimentos frescos e locais, como o FFVP de 2008, assim como o *DoD Fresh* permite que esse objetivo seja alcançado.

1.1.5 Agricultura familiar nos EUA, políticas e interfaces com a Alimentação Escolar

Se no Brasil a AF se consolida como uma categoria social e política construída para fins de delimitação de determinado grupo de agricultores, de modo a possibilitar acesso dos pequenos produtores à crédito e políticas públicas, nos EUA, a AF caracteriza-se por um modelo de organização da agricultura, estruturada desde o período

de colonização do país baseado nas *family farms*. Ou seja, a AF ou *family farms* é o termo descritivo utilizado para designar o modelo de organização da agricultura americana (ABRAMOVAY, 2012; NAVARRO e PEDROSO, 2011).

COCHRANE (1993), pesquisador da Universidade de Minnesota, realizou longa análise histórica do processo de desenvolvimento da agricultura americana e indicou que nos EUA, a organização da agricultura em torno das *family farms* retoma o período de colonização, passando pela distribuição de terra pública a partir do *Homestead Act*, em 1862. Esse ato possibilitou a ocupação da área remanescente do interior do país por famílias advindas principalmente da Europa, agricultores ou não, a fim de trabalharem na terra. Ou seja, o modelo tradicional era de uma agricultura de base familiar, embora também houvesse corporações trabalhando na agricultura.

Outro marco relevante nesse processo de ocupação da terra foi a *Land Ordinance*, apresentada por Thomas Jefferson (1785), que estabelece um modelo padrão para divisão, mapeamento e venda do território ainda não ocupado (GATES, 1976). Até o ano de 1862 foi realizado o mapeamento (*surveyed*) das terras de todo território ainda não ocupado, a fim de dividi-las formando novos estados de tamanhos aproximados, levando em consideração as características de cada localidade e suas potencialidades. No modelo de divisão das terras, conhecido como *Public Land Survey System* ou *Rectangular Survey System*, a divisão básica se dava na forma de município/distrito (*townships*) onde quatro partes eram destinadas a uma reserva pública e uma parte para constituição de escolas, as demais 31 eram destinadas a venda ou distribuição. A *Land Ordinance*, assim como os demais regulamentos posteriores a esse, foi importante marco na garantia de um sistema de educação mandatório, que contribuiu para o processo educativo da nação (ibid).

Cabe destacar que nesse contexto histórico, houve forças políticas dos territórios ao norte dos EUA lutavam contra o avanço do modelo de agricultura em larga escala, que utilizava mão-de-obra escrava (*plantation system*), a fim de evitar competição com suas pequenas fazendas de agricultores familiares. Ao contrário das regiões ao sul, os esforços dos territórios do norte e também dos do leste, eram por estimular a imigração de indivíduos interessados em ocupar as terras com suas famílias como força de trabalho abundante e barata para o desenvolvimento da região. A imigração européia para esses territórios na busca de terras, característica desse período, auxiliou a conseguirem atingir esse objetivo. Além disso, mais de um terço desses imigrantes, principalmente alemães, possuía capital para investir na compra da terra, e muitos deles,

inclusive, já eram agricultores em busca de terras boas para a produção de *commodities* (ibid).

Na virada do século XX, o processo de mecanização da agricultura se intensifica principalmente pela frequente falta de mão-de-obra para trabalhar na produção. A questão, nesse momento, começava a girar em torno de excesso de produção, pois, apesar do aumento populacional, ainda havia necessidade de criar mercado para esse excedente agrícola, seja na forma de estimular a exportação ou ainda o consumo per capita do que estava sendo produzido, a saber trigo, milho, algodão e tabaco, principalmente. Além disso, a virada do século também pode ser caracterizada por organização e ação coletiva dos agricultores na política e nos negócios, uma vez que foi berço da formação de partidos políticos de base agrária e alianças que se fortaleceram e ganharam força no Congresso. Exemplo disso foi o fortalecimento da *Farmers Alliance* em 1891, que então se uniu ao *Knights of Labor*, formando o Partido Populista, que, por sua vez, em 1896, se uniu ao partido Democratas. Os agricultores buscavam, com isso, a constituição de um governo que atendesse suas necessidades (ibid).

Em relação as políticas agrícolas existentes até o início do século XX, destaca-se que tinham o objetivo de proporcionar melhorias nas condições de vida das famílias rurais (LITTLE et al, 1987). E, até 1910 houve uma recuperação e estabilização econômica na agricultura, com avanço na comercialização e no preço das terras agrícolas (*Golden Age*). No entanto, logo os impactos do pós-Primeira Guerra foram sentidos, tais como a queda no preço das terras; dificuldade dos agricultores em se estabelecerem; falência de vários agricultores; grave crise econômica; redução na industrialização e aumento do desemprego nas áreas urbanas (COCHRANE, 1993). Esse momento é marcado ainda pela criação da lei *Federal Farm Loan* (1916) que deu base para o sistema de crédito agrícola, demanda intensificada nos anos 1920 (LITTLE et al, 1987). Paralelamente, esse período também foi o de maior formação de cooperativas e associações, principalmente nos estados de Iowa, Minnesota e Wisconsin na busca junto ao governo por preços mais justos no pagamento às *commodities*, a fim de encontrarem soluções para a crise agrícola (COCHRANE, 1993).

O início do século XX foi marcado então por um período de industrialização e expansão da economia. Ações governamentais focaram o desenvolvimento social e o uso da ciência em prol desse desenvolvimento. O conjunto de medidas estatais do *New Deal*, ao longo dos anos 30, abarcou de políticas do Departamento de Agricultura e pesquisas com vistas a modernização e crescimento da agricultura (NAVARRO e

PEDROSA, 2011), inclusive porque havia necessidade de atender as demandas advindas dos agricultores a fim de barrar uma possível revolução no campo. Assim, o governo priorizou o estabelecimento de novas legislações para a agricultura (SCHLESINGER, 2003).

O *Agricultural Adjustment Act* (AAA), de 1933, teria sido a primeira principal ação de garantia de preço a produção pelo governo (BOWERS et al, 1984). Essa lei assegurava preço mínimo a ser pago a determinados cultivos e estimulava redução da área de plantio a fim de adequar a produção ao mercado. Focou-se, nesse momento, nas necessidades específicas do seguimento rural a fim de adequar então o sistema de crédito aos agricultores. Foram criadas agências de crédito patrocinadas pelo governo a fim de garantir empréstimos e seguro ao seguimento rural, com a criação, por exemplo, do *Commodity Credit Corporation* (CCC) e da *Farm Credit Administration*. O CCC utilizava a produção de *commodities* como garantia, os produtores podiam utilizar sua produção para quitar a dívida referente aos empréstimos com o governo, seja vendendo a produção, ou entregando parte dela como pagamento (LITTLE et al, 1987).

Em 1935, uma emenda ao AAA, destinou um montante específico (30% da receita dos impostos anuais coletados nas alfândegas) para compra dos excedentes agrícolas. Buscava-se canal para escoamento da produção de *commodities* sem impactar o mercado e, ainda, utilizar os produtos para alimentação de populações de baixa renda. Essas doações podiam ser destinadas às famílias, instituições de caridade ou para escolas (GEOFFREY, 2008). Foi criado nesse contexto o NSLP (1946), visando garantir alimentação para as crianças nas escolas ao destinar para as instituições de ensino as *commodities* excedentes, ao mesmo tempo que apoiava, de modo permanente, a produção agrícola. Ainda, a criação do programa tinha como intenção fornecer alimentação para indivíduos em situação de fome e pobreza, combatendo o estado de desnutrição que nesse momento prejudicava, em especial, a condição física da população para o trabalho militar (GUNDERSON, 1971).

Até então, as políticas agrícolas eram marcadas por elevado grau de controle do governo ao setor agrícola, com regulamentações sobre as atividades de produção, beneficiamento e comercialização. Porém, tinham como foco a agricultura de larga escala, buscando intervir no setor econômico, utilizando estratégias com vistas a possibilitar estabilidade aos preços de comercialização (COELHO, 1996).

Apesar dessa orientação política do governo americano que norteava o setor agrícola destaca-se que foi sancionada em 1953 a lei *Small Business Act* e foi criada a

agência *Small Business Administration* do governo federal, que tinha como intenção ajudar, aconselhar, assistir e proteger os interesses dos pequenos estabelecimentos, inclusive os da AF. O objetivo era viabilizar sua reconstrução econômica a fim de possibilitar a competitividade com as grandes empresas e, posteriormente, também incentivar e apoiar o empreendimento por parte daqueles considerados mais pobres (U.S. CONGRESS, 1953; SBA, 2016).

Não foi só a economia agrícola que decolou com as políticas governamentais, também houve aquecimento na indústria e, em decorrência, muitos agricultores e suas famílias foram para as cidades em busca de oportunidades, o que gerou uma importante redução na população residente no campo. Nesse processo, cabe destacar o peso do USDA com enfoque no desenvolvimento e modernização da agricultura baseados na produção de conhecimento científico e pesquisa com vistas ao melhoramento e intensificação da produção. O objetivo era maximizar a quantidade produzida por área a partir da realização de pesquisas, geração de estatísticas e informações, além de sistema de inspeção e regulamentação. Também tinha como finalidade o estabelecimento da área de agricultura nas universidades, ligadas ao USDA (como os programas de extensão), fortalecendo a pesquisa e os treinamentos.

As novas tecnologias vinham na forma de equipamentos para mecanização da agricultura, que otimizavam o tempo de realização das atividades e reduziam a necessidade de trabalho animal e de mão-de-obra. Porém, para além dessa revolução mecânica, outras tecnologias foram sendo empregadas na agricultura, de ordem biológica e química. Consistiam em fertilização química como também uso de variedades híbridas que eram escolhidas por serem mais resistentes às condições climáticas, às doenças e mais produtivas. Com isso, reduzia-se a necessidade de trabalho humano na agricultura, assim como a necessidade de terra e, cada vez mais, a atividade agrícola se tornava comercial - um negócio altamente capitalizado - com menor necessidade de trabalho da família na agricultura. Também ocorriam alterações no tamanho e quantidade de fazendas, registrava-se uma queda de 6,8 milhões em 1935 para 3 milhões de unidades em 1970, ao passo que as existentes aumentavam de tamanho. Assim, aqueles agricultores de maior escala iam cada vez mais aumentando e se tornando mais agressivos, com concentração da produção agrícola na mão de cada vez menos agricultores, o que caracterizou uma intensa mudança no perfil da agricultura (COCHRANE, 1993). No entanto, apesar disso, apontava-se no mesmo período que as unidades de base familiar (as maiores), e não as corporações agrícolas, eram a estrutura

fundamental para o desenvolvimento (NAKANO, 1981). No entanto, as corporações não ficavam tão atrás, dominando a produção em vários setores, inclusive em todo processo de comercialização e distribuição (ABRAMOVAY, 2012).

Vale destacar ao longo desse processo de desenvolvimento da agricultura, que um expressivo quantitativo de famílias rurais enfrentava situação de pobreza, muitas perderam suas terras e, com isso, a possibilidade de continuarem como agricultores após o período de expansiva modernização da agricultura. A maioria das famílias rurais em meados dos anos 1960 não vivia em fazendas, continuavam no meio rural, porém morando em pequenas cidades e não mais trabalhando na agricultura. Acrescenta-se que esse grupo de indivíduos pobres do meio rural também era composto em parte por negros e nativos, que eram e continuaram pobres. No entanto, o objetivo das políticas para o meio rural até então tinha como intenção auxiliar os agricultores comerciais e não os pobres da área rural (U.S., 1967; COCHRANE, 1993).

Paralelamente a isso, ocorria o desenvolvimento da indústria que oferecia uma variedade de serviços para os agricultores destinarem suas produções, incluindo processamento e distribuição dos alimentos produzidos, transformando-os em itens prontos para o consumo. Mais intensamente nas décadas de 1960 e 70 então, houve uma mudança na estrutura da agricultura, que passou a ser intensamente conectada à indústria de alimentos, com todo um sistema que se expandiu para atender grandes volumes e criar consumidores por meio de uma intensa e extensa rede de produção, distribuição e comercialização dos alimentos processados. A agricultura passou a ser a ponta de um grande sistema, de uma grande indústria de alimentos que passou a movimentar grandes volumes na economia (COCHRANE, 1993).

Nesse contexto, já existiam incipientes críticas a esse sistema, que se mostrava ineficiente, gerador de desperdício e que buscava criar consumidores de um serviço indesejado, apesar da crescente demanda dos consumidores que tinham poder de compra. O modo de produção agrícola predominante nos EUA também vinha sendo questionado. As consequências do modelo produtivo de produção agrícola em larga escala, mecanizado e o excessivo consumo de alimentos industrializados, principalmente na AE, despertaram, por exemplo, iniciativas particulares em algumas escolas de se conectarem diretamente com os pequenos produtores próximos, para compras esporádicas e voluntárias de frutas e vegetais, principalmente durante o período de safra. Tal estratégia tinha como objetivo disponibilizar mais alimentos frescos na AE (JOSHI ET AL, 2014).

Apesar disso, as legislações da década de 70 favoreceram ainda mais o crédito agrícola, com apoio governamental, com vistas a intensificar a comercialização. A *Farm Credit Act* de 1971, *Rural Development Act* de 1973 e a *Farm Bill* de 1973 são exemplos dessas políticas. E, desse modo, com a intenção de expandir e atender o crescimento da demanda por comercialização, cada vez mais os agricultores buscavam esses créditos agrícolas. Porém, ao usarem como garantia suas terras, que estavam cada vez mais valorizadas, a tendência foi o enfrentamento de sérias dificuldades financeiras na década seguinte por parte desses agricultores, quando houve queda de preços das terras. Esse fato contribuiu para a recessão que adveio nos anos seguintes, principalmente quando atualizações nas legislações permitiam uso de quase a totalidade do valor da propriedade como garantia nos empréstimos, ou seja, nesse momento os agricultores estavam ainda mais endividados (LITTLE et al, 1987).

Apesar da existência de política com vistas a apoiar os pequenos produtores, é importante destacar que a AF não é necessariamente caracterizada por ser pequena. O USDA define AF como aquelas propriedades ou empresas geridas de modo individual ou familiar, cujo valor de venda anual não ultrapasse 250 mil dólares. O USDA não estipula o tamanho da propriedade, a questão de tradição familiar ou a contribuição para a cultura na definição de AF. A AF é então um modelo de gestão do trabalho que tem como base a família (USDA, 2000b).

Desse modo, a AF americana é bem diversa, englobando desde as nuances relacionadas a renda proveniente das vendas até as características da ocupação do agricultor e da propriedade da terra. Desde 1978 o USDA considera como propriedade agrícola toda aquela terra que tenha operado pelo menos \$1.000 ao ano. É considerada propriedade familiar toda aquela na qual a gerência ou a maior parte dos negócios é feita pelo próprio agricultor ou por sua família. O tamanho da propriedade é determinado pelo valor de renda bruta originária da produção agrícola (HOPPE & MACDONALD, 2016).

Em 1977, a Lei Agrícola *Food and Agriculture Act*, que atualizou diversos aspectos sobre a política agrícola americana, inclusive trazendo inovações importantes (COELHO, 1996), como a necessidade de promover e estimular esse sistema agrícola, ao entender sua relevância para o bem-estar social, e possibilitar que sua produção fosse competitiva, que pudesse participar do mercado sem desvantagem econômica. Porém, essa legislação não define a AF (U.S. CONGRESS, 1977).

Desde final da década de 1970, o então secretário de agricultura havia iniciado esforços no sentido de analisar os impactos das políticas agrícolas priorizadas até o momento, com a intenção de analisar as mudanças observadas no cenário agrícola ao longo do último século, e a partir de então propor algumas recomendações. Com isso, em 1981 foi publicado, pelo USDA, um relatório sobre a estrutura da agricultura americana, intitulado *A time to Choose*. O relatório apontava, dentre outras questões, a necessidade de prever os impactos das políticas para a agricultura e de se estabelecer um pilar estrutural explícito de foco das legislações. Até então, o eixo central das políticas agrícolas era *o apoio a agricultura familiar*. O documento apontava também que as estratégias para combater a pobreza rural deveriam ir além de programas de incentivo a comercialização agrícola e que as políticas de desenvolvimento rural deveriam enfatizar a participação dos *Small Family Farms* (USDA, 1981).

No final da década de 1980, que é marcada por grande crise financeira na agricultura, a permanência dos agricultores no campo, principalmente os menores que mais sofrem com a crise, ficou comprometida. A desvalorização do preço da terra, a queda da receita, a dificuldade de aquisição de equipamentos e a necessidade de dispensa da mão de obra no campo contribuíram para que muitos agricultores deixassem suas terras e decretassem falência. Conseqüentemente, praticamente desapareceram as práticas, ainda incipientes, de compras de alimentos pelas escolas diretamente de produtores (BARNETT, 2000).

Em 1985, a revisão da Lei Agrícola recebeu o nome de *Food Security Act*, e foi aprovada em resposta a uma conjuntura de intenso acúmulo de excedentes agrícolas. Tal lei reduzia a proteção do Estado em relação ao mercado, reforçando a perspectiva do livre mercado. Essa legislação incluiu algumas orientações em relação à conservação ambiental, a manutenção das doações de commodities aos programas assistenciais e reorientou sobre empréstimos e assistência técnica aos pequenos e médios agricultores familiares. No que tange o apoio a agricultura familiar, tal lei faz referência à seção 1.321 da *Small Business Act*, no sentido de proteger os pequenos produtores (SBA, 2016).

Desse modo, até a década de 1990, permanecia forte a noção da agricultura como base da sociedade americana. Tal concepção perdurou intensa até o lançamento da *Farm Bill* de 1996 pela *Agricultural Improvement and Reform (FAIR) Act*, conhecida como *Freedom to Farm Bill*. Essa lei foi concebida num momento de fortalecimento das discussões sobre a importância de reformas e apoiava assim a liberdade para os

agricultores, sendo autorizados a produzirem para o mercado e não para programas de governo. Essa lei foi um marco nas políticas agrícolas federais ao reduzir a intervenção do governo no mercado de *commodity* com vistas a promover estabilidade e aumento da renda ao setor agrícola, mesmo que as ações não tenham durado muito tempo, pois em um curto espaço de tempo o subsídio do governo para *commodities* já estava de volta, principalmente apoiando as unidades caracterizadas como *Large Family Farms* (USDA, 1998; DIXON & HAPKE, 2003).

Um segundo relatório do USDA, publicado em 1998 e intitulado de *A time to Act*, foi elaborado pela *National Commission on Small Farms* (Comissão Nacional pelos pequenos agricultores), composta por 30 membros designados pelo Secretário de Agricultura, e apontava a necessidade de reconhecer as *Small Family Farms* como o pilar da agricultura americana e da economia rural. Tal comissão havia sido formada em 1997 com vistas a investigar a situação das *Small Family Farms*, uma vez que as políticas até então eram discriminatórias, no sentido de não as apoiarem. A ênfase até então era para a grande agricultora, muitas vezes gerida por corporações. Enfatizava ainda a importância de dar suporte e destinar *grants* e empréstimos públicos à grupos minoritários do setor agrícola. Esse relatório destacava a importância das *Small Family Farms* – incluindo o papel dos negros, hispânicos, nativos, asiáticos, mulheres e outras minorias como tendo contribuído enormemente para a produção de alimentos na América. Salientava ainda a importância de “*emphasize public policies that recognize the value of small farms and actively encourage their growth and continuation*”. O documento apresentava então a justificativa apoiada na noção de:

Small farms have been the foundation of our Nation, rooted in the ideals of Thomas Jefferson and recognized as such in core agricultural policies. It is with this recognition of our Nation's historical commitment to small farms that we renew our dedication to the prominence of small farms in the renewal of American communities in the 21st century [...] It is our resolve that small farms will be stronger and will thrive, using farming systems that emphasize the management, skill, and ingenuity of the individual farmer. We envision a competitive advantage for small farms realized through a framework of supportive, yet responsible, government and private initiatives, the application of appropriate research and extension, and the stimulation of new marketing opportunities. As small farms and farmworkers succeed in this nurturing environment, not only will they continue their valuable contribution to the Nation's food supply, but they will also fuel local economies and energize rural communities all across America. In the process of flourishing, small farms will contribute to the strengthening of society, providing communities and the Nation with opportunities for self-employment and ownership of land, and

providing a cultural and traditional way of life as well as nurturing places to raise families. (USDA, 1998, p.5)⁷.

Esse mesmo documento apontou os benefícios das *Small Family Farm* para além de questões relativas a produtividade e destacou o importante papel que desempenhavam por causa de algumas de suas características, tais como: (1) a diversidade, relacionada a territórios, tipo de produção, conexão com a terra, variedades de culturas e tradições, inclusive e principalmente das nativas; (2) os impactos ambientais e a responsabilidade com que tratam os recursos naturais, mais do que os maiores estabelecimentos; (3) a maior responsabilidade pelo seu próprio negócio e pela comunidade, considerando haver mútua dependência dos pequenos estabelecimentos na comunidade e vice-versa; (4) a relevância desses estabelecimentos como local para aprendizado do trabalho para novas gerações e manutenção das famílias no campo; e (5) a importância de manutenção desses estabelecimentos com vistas a fortalecer a conexão da população com a natureza e a produção de alimentos, via relação significativa e direta com os agricultores, principalmente pois a população rural vem diminuindo vertiginosamente.

Destaca-se ainda o fato desse relatório traçar uma série de objetivos políticos a serem adotados, como estratégias nacionais, com vistas a apoiar as *Small Family Farm*, uma vez que já era clara a relevância e representatividade desses estabelecimentos no meio rural americano. Os objetivos propostos apontavam recomendações no sentido de: (1) reconhecer a importância e dar suporte as *Small Family Farm*; (2) promover mercados justos e competitivos, inclusive mercados institucionais como escolas; (3) conduzir e Divulgar pesquisas para atender esses estabelecimentos; (4) estabelecer futuras gerações de agricultores; (5) enfatizar a agricultura sustentável como uma

⁷ “As pequenas propriedades têm sido a base de nossa nação, enraizadas nos ideais de Thomas Jefferson e reconhecidas como tais nas políticas agrícolas básicas. É com este reconhecimento do compromisso histórico da nossa nação com as pequenas propriedades que renovamos a nossa dedicação à proeminência das pequenas explorações agrícolas na renovação das comunidades americanas no século XXI. [...] É nossa determinação que as pequenas explorações sejam mais fortes e prósperas, usando sistemas agrícolas que enfatizem a gestão, habilidade e engenho de cada agricultor. Vislumbramos uma vantagem competitiva para as pequenas propriedades realizadas por meio de uma estrutura de apoio, ainda que responsável, iniciativas governamentais e privadas, a aplicação de pesquisa e extensão adequadas e o estímulo de novas oportunidades de marketing. À medida que pequenas propriedades e trabalhadores rurais são bem-sucedidos nesse ambiente estimulante, não apenas continuarão sua contribuição valiosa para o suprimento de alimentos da Nação, mas também estimularão as economias locais e energizarão as comunidades rurais em toda a América. No processo de florescimento, as pequenas propriedades contribuirão para o fortalecimento da sociedade, proporcionando às comunidades e à nação oportunidades de trabalho autônomo e de propriedade da terra, proporcionando um modo de vida cultural e tradicional, bem como criando lugares para criar famílias”. (USDA, 1998, p.5) (tradução da autora).

estratégia rentável, ecológica e socialmente sólida para as *Small Family Farm*; (6) dedicar recursos orçamentários para fortalecer as *Small Family Farm*; (7) Fornecer condições de trabalho justas e humanas para todas as pessoas envolvidas na agricultura (ibid).

Foi também esse documento que sugeriu o limite de \$250.000 de receita bruta anual do estabelecimento para determinar o enquadramento como *Small Family Farm* e, a partir de então, estabeleceu uma série de objetivos a serem assumidos com vistas a apoiar o desenvolvimento dos pequenos agricultores familiares, dentre eles crédito, apoio técnico e oportunidade de mercado (USDA, 1998).

O USDA classificava a AF, no ano de 1998, em *Small Family Farms* (receita bruta anual menor que \$250.000), *Large Family Farms* (receita bruta anual entre \$250,000 e \$499,999) e *Very Large Family Farms* (receita bruta anual maior que \$500,000). Destaca-se que as fazendas geridas por empresas, cooperativas ou por gerente contratado são classificadas como *Nonfamily Farms*. Sendo ainda as unidades classificadas como *Small Family Farms* subdivididas em 5 categorias: as que declaram a agricultura como origem principal da renda, mas que tem valor bruto total anual inferior a \$100.000 - *Farming-occupation/low-sales*; as que tem valor bruto total anual entre \$100.000 e \$250.000 - *Farming-occupation/high-sales*; as que tem renda bruta anual inferior a \$100.000 mas que não declaram a agricultura como atividade principal - *Limited-resource*; as que tem outra atividade como ocupação principal - *Residentia*

Acrescenta-se que em 2013 essa classificação foi revisada pelo Serviço de Pesquisa Econômica (*Economic Research Service - ERS*) do USDA. Nesse momento, a categoria de *Small Family Farms* passou a incorporar todos aqueles estabelecimentos com receita de até \$350.000 anuais e não mais \$250.000 e ainda houve mudança no cálculo da renda bruta, que passou a ser *gross cash farm income* (GCFI). Um dos efeitos dessa mudança foi a incorporação de parte das *Large Family Farms* (que compreendiam o grupo com mais de \$250.000 em receita) a *Small Family Farms*. Tal alteração fez que que 91% da AF passasse a ser então classificada como *Small Family Farms* e, não mais, 88% do total e esse grupo ficou responsável por 29% da produção agrícola versus 16% conforme a tipologia anterior. Ainda com essa revisão foi incluída a categoria de *Midsized Family Farms* com receita entre \$350,000 e \$999,999. E as *Large Family Farms* passaram a ser aquelas com receita entre \$1,000,000 e \$4,999,999 e as *Very Large Family Farms* com receita maior que \$5,000,000. A justificativa para o aumento do valor de receita estava relacionada ao fato de que havia já 15 anos do lançamento da

tipologia anterior e, também, pela inflação do preço das commodities e mudanças nas fazendas com produção de mais de 1 milhão de receita (USDA, 2013).

Em 2016, o documento *America's Diverse Family Farms*, produzido pelo Serviço de Pesquisa Econômica (*Economic Research Service - ERS*) do USDA, apontava que 89,7% das fazendas seriam de *Small Family Farms*, 6,1% correspondendo as *Midsize Family Farms*, 2,9% as *Large Family Farms* e 1,3% as *Nonfamily Farms*. Apesar da representatividade das *Small Family Farms*, cabe destacar que 59% desses declaram não ter a agricultura como primeira atividade (por serem aposentados - 16,8% ou aqueles que apesar da residência rural tem atividade fora da agricultura - 42,2%). Outra questão é relacionada ao fato do tamanho da propriedade, uma vez que não é necessariamente pequeno, principalmente se comparado com outros países (HOPPE & MACDONALD, 2016).

NAVARRO e PEDROSO (2011) concordam com SHMITT (1991) na explicação do porque a agricultura de menor escala, com direção familiar, teria predominado no meio rural, mesmo nos países de capitalismo avançado. Segundo eles, este fato estaria relacionado à capacidade organizativa das unidades familiares, provavelmente decorrentes de aprendizados de modos de vida com recursos limitados e também da capacidade de trabalho, que economiza na necessidade de emprego de tecnologias, que acabam por ter baixo custo operacional. CALUS e LAUWERS (2009) também apresentam proposições sobre a resiliência e criatividade das *Small Family Farms* diante dos constantes cenários na agricultura.

1.2.6 Síntese da trajetória histórica de construção do PAE nos EUA

Em síntese, a segunda parte desse capítulo, que aborda a trajetória de construção do PAE americano, aporta elementos importantes para a análise. As conexões com a agricultura já estavam presentes desde a criação do programa que inicialmente já tinha o objetivo de garantir alimentação nas escolas ao mesmo tempo que apoiava o setor agrícola. Essas conexões ocorreram via destinação de excedentes agrícolas para a AE desde o início do programa e que é bastante marcante no caso EUA com o objetivo de conseguir a estabilização do preço dos produtos agrícolas no mercado. Assim, ao longo da trajetória do programa observa-se que a compra de alimentos da agricultura de larga escala com consequente destinação para a AE data desde antes da criação do NSLP, e segue até os dias atuais.

No início do PAE americano, o programa contava apenas com doação de commodities, o que causava instabilidade em seu funcionamento, assim, para que fosse possível seu crescimento e estabilização, também foi necessária a institucionalização da AE enquanto programa e destinação de recursos pelo governo federal, o que ocorreu em 1946 quando o NSLP foi instituído.

Essas commodities utilizadas para a AE, ainda no início do PAE, logo passaram a ocorrer na forma de alimentos processados. Tal iniciativa favorecia cada vez mais a ampliação do uso dos produtos processados pela indústria de alimentos pela AE ao passo que já disponibilizava produtos como farinha de trigo e de milho e óleo, além de outros gêneros industrializados que foram sendo incorporados ao longo do tempo à lista de produtos, como por exemplo: salsicha, hambúrguer, pizza, nuggets de frango e sorvete. A entrada desses alimentos na AE teve grande influência também da engenharia de alimentos que pontava benefícios trazidos por meio da fortificação e enriquecimento dos produtos com a justificativa de garantia nutricional da alimentação e facilitação do processo de preparo. Tal fato influenciou a entrada massiva desses produtos na AE, assim como na alimentação geral da população americana, principalmente nas décadas de 1970 e 80.

Portanto, dentre os atores envolvidos com o PAE americano, identifica-se que desde o princípio a indústria de alimentos e a agricultura de larga escala, com apoio do governo federal, tiveram influência marcante.

Um dos pontos que foi consequência do uso cada vez maior de alimentos processados na AE foi o fato das escolas perderem ou não chegarem a ter estrutura física institucional para o preparo de refeições. Tal fato demonstra a dependência desse sistema e o desafio posterior para a reconstrução dessa estrutura de forma a possibilitar que as escolas pudessem passar a produzir refeições no local e oferecer refeições que incluíssem o uso de alimentos frescos oriundos da compra local da AF.

Um aspecto que merece ser destacado por sua importância para a qualificação da AE, no caso americano, que passou em grande medida pela redução e modificação no uso desses alimentos processados, foi a incorporação do profissional nutricionista no PAE. Tal evento ocorreu ainda nos anos iniciais do programa (diferente do caso brasileiro), mas sem êxito, pois prevaleceu o interesse da indústria de alimentos com apoio do governo federal, garantindo o escoamento das commodities na AE na forma de alimentos processados. Por outro lado, a dependência da AE nos recursos advindos do governo federal, principalmente na forma das doações de commodities garantia que

esses alimentos provenientes da indústria fossem largamente utilizados e moldassem a AE americana. A dependência nas doações de commodities também foi influenciada pela busca por equilíbrio financeiro no programa, uma vez que dependia da venda dos alimentos para aqueles alunos pagantes para compor o recurso. Com isso, a fim de aumentar as vendas e a arrecadação, as escolas inseriram máquinas de venda de alimentos tipo *junk food* e muitas cantinas foram terceirizadas. Todos esses fatores contribuíram cada vez mais para uma AE composta basicamente por alimentos industrializados.

Como consequência desse sistema alimentar destaca-se a epidemia da obesidade como um fator que impulsionou a reconfiguração de valores em torno da alimentação – a perspectiva de alimentação saudável associada ao alimento local e fresco. Houve demanda por parte de movimentos sociais urbanos pela qualificação da AE e, com isso, houve modificação na intensidade do uso desses alimentos processados, provenientes de commodities excedentes, na AE.

Movimentos da sociedade civil americana que já buscavam aproximação dos consumidores com os produtores na busca por alimentação mais saudável, foram bastante importantes em impulsionar a qualificação da AE com entrada da compra local. Tal fato pode ser visto como reflexo da atuação dos segmentos de consumidores mobilizados pela demanda de aproximação entre produção e consumo por meio de circuitos curtos de produção. Nesse sentido, destaca-se a atuação de redes da sociedade civil como a Rede Nacional do FTS.

Nesse contexto surgiram algumas experiências locais de compra local de alimentos frescos e alimentos da safra visando qualificar a AE em detrimento dos processados, mas também inserir alimentos da agricultura local. Assim, nos EUA havia a perspectiva de valorizar o alimento local, em uma ótica comunitária, de valorizar o que é produzido na comunidade como estratégia de desenvolvimento e apoio à comunidade. Importante destacar que a noção de AF nos EUA, diferentemente do caso brasileiro, faz referência ao modelo de organização da agricultura que tem por base o trabalho familiar, independentemente do tamanho ou tipo de produção. Assim, as experiências do FTS buscavam apoiar a compra local e não necessariamente da AF.

Importante também destacar que a entrada da compra local na AE foi favorecida pela mudança da lei do NSLP em 2010, a HRFKA que modificava após longo período as diretrizes nutricionais para a AE. A conjuntura governamental americana da época,

marcada pelo governo Obama, favoreceu essa modificação que pode ser caracterizada como a grande inflexão no programa.

Dentre os desafios para os avanços no PAE nos EUA, que afetam a compra da AF, destaca-se a já citada falta de infraestrutura nas cozinhas das escolas para operacionalização das refeições incluindo o preparo de alimentos frescos. Também apesar dos avanços conquistados nos anos recentes no NSLP, principalmente após a HHFKA, que instituiu novas diretrizes nutricionais e a criação do FTS, o desenho do programa faz com que não seja obrigatória a oferta de alimentos oriundos da compra local na AE.

Considerando também o desenho do FTS, o fato de uma escola se empenhar em desenvolver o programa não significa necessariamente a compra local, pois pode ser que o foco da escola seja a atividade educativa.

Ainda, acrescentam-se as dificuldades logísticas que permeiam a realidade dos pequenos e médios produtores, que podem ter mais dificuldades em relação a transporte e distribuição. Também podem existir desafios em relação ao preço pago pelos alimentos, o que pode dificultar a participação de pequenos agricultores, principalmente. Os pequenos e médios agricultores locais enfrentam dificuldades de competir com os preços de venda praticados pelos agricultores de larga escala, que recebem incentivos do governo e possuem melhores oportunidades de mercado.

Importante destacar a desigualdade de investimentos do governo em relação aos diferentes segmentos de produtores. Visto que esses produtos que são ofertados via programa de commodities para as escolas acabam por competir com a compra local, uma vez que não é preconizado recurso específico para compra da agricultura local.

Com isso, apesar dos esforços em apoiar os pequenos e médios agricultores familiares na intenção de gerar oportunidade de mercado de venda, permanece a priorização dos produtores de larga escala. A defesa por apoio aos pequenos empreendimentos agrícolas, a fim de possibilitar competitividade no mercado aparece como justificativa bastante forte para a compra local no caso americano.

1.3 SÍNTESE COMPARADA DOS PROCESSOS NACIONAIS NOS DOIS PAÍSES

Destaca-se aqui de forma sintética, os principais desafios e potencialidades para compra da AF nos PAE americano e brasileiro que podem ser identificados a partir dessa análise da trajetória histórica dos programas apresentada nesse primeiro Capítulo.

Os dois países iniciaram suas trajetórias de criação de programas de AE em momentos próximos e ambos enfrentavam situações de fome, pobreza e desnutrição e utilizaram o programa como estratégia de combate a este cenário. Porém, no caso americano, a intenção de apoio ao setor agrícola via compra de excedentes agrícolas para a AE é marcante desde o início do programa, considerando que o NSLP é inclusive vinculado ao USDA. No caso brasileiro, o início do programa é marcado pelo fornecimento gratuito de alimentação nas escolas a fim de combater a fome e a pobreza com muita dependência de doações de alimentos via programas mundiais de ajuda alimentar, muitas vezes recebendo também os excedentes agrícolas americanos.

Ao longo dos anos, o modo de produção agrícola, composto prioritariamente por monoculturas em larga escala, influenciou o padrão alimentar tanto nos EUA como no Brasil, com excessiva oferta e conseqüente consumo de alimentos industrializados, ricos em carboidratos refinados, gorduras e sódio. Os dois países passam a enfrentar problemas de saúde relacionados com um perfil nutricional complexo em suas populações, com prevalência elevada de sobrepeso e obesidade e concomitante existência de situações de fome, desnutrição e insegurança alimentar.

Em ambos os casos, existia a demanda por melhoria na qualidade da AE, assim como reivindicações de seguimentos rurais por garantia de espaço para comercialização de seus alimentos. Ao final da década de 1990, a luta do seguimento rural vai ganhando força e, tanto nos EUA como no Brasil, por meio de trajetórias distintas, há inflexões nos programas de AE no sentido de incluírem a compra da AF local nas escolas.

Nos EUA estabeleceu-se, especialmente a partir da década de 1990, a estratégia de criação de mercado para a AF local, por meio do incentivo a compra de gêneros de pequenos produtores locais para AE. Com isso, simultaneamente ao benefício para o produtor, possibilitava-se a inserção de frutas e vegetais frescos na AE contribuindo para a melhoria da qualidade da alimentação ofertada e oportunidade de educação nutricional no ambiente escolar.

No Brasil, a aproximação da AF da AE é demanda clara de movimentos sociais, pelas mesmas razões que no caso americano, porém esta inflexão no PNAE foi influenciada pelas discussões em torno da SAN e pela confluência de demandas para os espaços institucionais do SISAN, que se institucionaliza impulsionado pela inserção do tema na agenda governamental, especialmente a partir de 2003 e por seu caráter norteador de políticas e programas públicos.

Considerando os distintos sistemas de federalismo nos dois países, é importante compreender as particularidades da estrutura institucional e de gestão dos programas, as diferentes organizações envolvidas, os processos de normatização que estabelecem regras específicas sobre os PAE, incluindo os critérios para a compra da agricultura local. Nesse sentido, os próximos dois capítulos apresentam as normativas no nível nacional e local, a estrutura institucional dos programas nos dois países e os atores envolvidos, buscando compreender quem são, qual o perfil e como influenciam o processo político em cada caso.

CAPITULO 2 A INSTITUCIONALIDADE DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL

Este capítulo apresenta características da estrutura institucional e de gestão do PNAE no Brasil que condicionam o processo de desenvolvimento do programa em âmbito nacional e local, bem como as normativas institucionais mais amplas que condicionam a implementação das ações. Considerando a perspectiva de análise de políticas do estudo, aprofunda a compreensão sobre a construção de uma ampla institucionalidade que envolveu Legislações Específicas sobre AE, espaços institucionais de participação social e articulação intergovernamental em âmbito federal, bem como outras políticas e programas (alguns também intersetoriais), cujo desenvolvimento afetou as condições institucionais que favoreceram as inflexões no PNAE – tanto na direção da compra da AF quanto em sua articulação com a Promoção da Alimentação Adequada e Saudável nas Escolas.

2.1 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL A NÍVEL NACIONAL

Desde sua instituição na década de 1950, a AE esteve vinculada ao MEC e cabe ressaltar que, mesmo que o direito humano à alimentação tenha entrado no bojo dos direitos sociais apenas em 2010, com a Emenda Constitucional 64, a AE já era reconhecida como direito desde a Constituição de 1988. Mas, com a promulgação da Lei 11.947/2009 o atendimento foi expandido, incluindo também o ensino médio e educação de jovens e adultos, englobando todos os alunos matriculados na rede pública de educação básica.

Embora a AE tenha sido sempre vinculada ao MEC, o MS é o órgão responsável pelas ações que tem interface com o PNAE, especialmente por meio do Programa Saúde na Escola (PSE), instituído em 2007 de forma conjunta pelos dois Ministérios, que, assim como o PNAE inclui em seus objetivos a Promoção da Alimentação Adequada e Saudável (PAAS) no ambiente escolar. A construção do PSE em perspectiva intersetorial indica as disputas de concepção sobre PAAS e os interesses conflitantes que envolvem a implementação das ações do programa. Essas disputas e conflitos atravessam o desenvolvimento do PNAE e giram em torno dos discursos sobre as ações de suplementação de micronutrientes, como a estratégia NutriSUS – previstas pelo PSE – e a PAAS por meio da alimentação in natura – prevista no PNAE (DIAS, 2016). Além

disso, o MS também foi o responsável pela elaboração do novo Guia Alimentar para a População Brasileira, publicado em 2015 que passou a ser o instrumento de apoio à PAAS e subsídio para o conjunto de programas e políticas de saúde e de SAN. O Guia é baseado em uma perspectiva de PAAS que recomenda que se evite o consumo de ultraprocessados e fomenta a alimentação in natura o que sinaliza a relevância das disputas em curso (BRASIL, 2014).

Considerando o conjunto de diretrizes institucionais que condicionam o desenvolvimento do PNAE há que se destacar o Marco de Referência em de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) publicado em 2012 que formaliza uma concepção ampliada de EAN em sintonia com os objetivos da SAN (BRASIL, 2012a).

Como indicado anteriormente, o CONSEA, como espaço institucional estratégico para a participação social e também articulação intersetorial governamental na promoção da SAN fortaleceu, em grande medida, as modificações que ocorreram no PNAE. Principalmente devido a sua capilaridade, o CONSEA apoiava a reestruturação do PNAE e a consolidação da AE como direito, incluindo as diretrizes da SAN. Além disso, buscava também o fortalecimento da AF, incluindo a construção do PAA e, desse modo, teve papel fundamental na inserção da obrigatoriedade de compra com dispensa de licitação da AF para o PNAE. Com isso, destaca-se a atuação do CONSEA na reformulação do PNAE, principalmente entre os anos 2006 e 2009, incluindo sua ação política ao longo do processo de promulgação da Lei 11.947/2009 (SCHOTTZ, 2017).

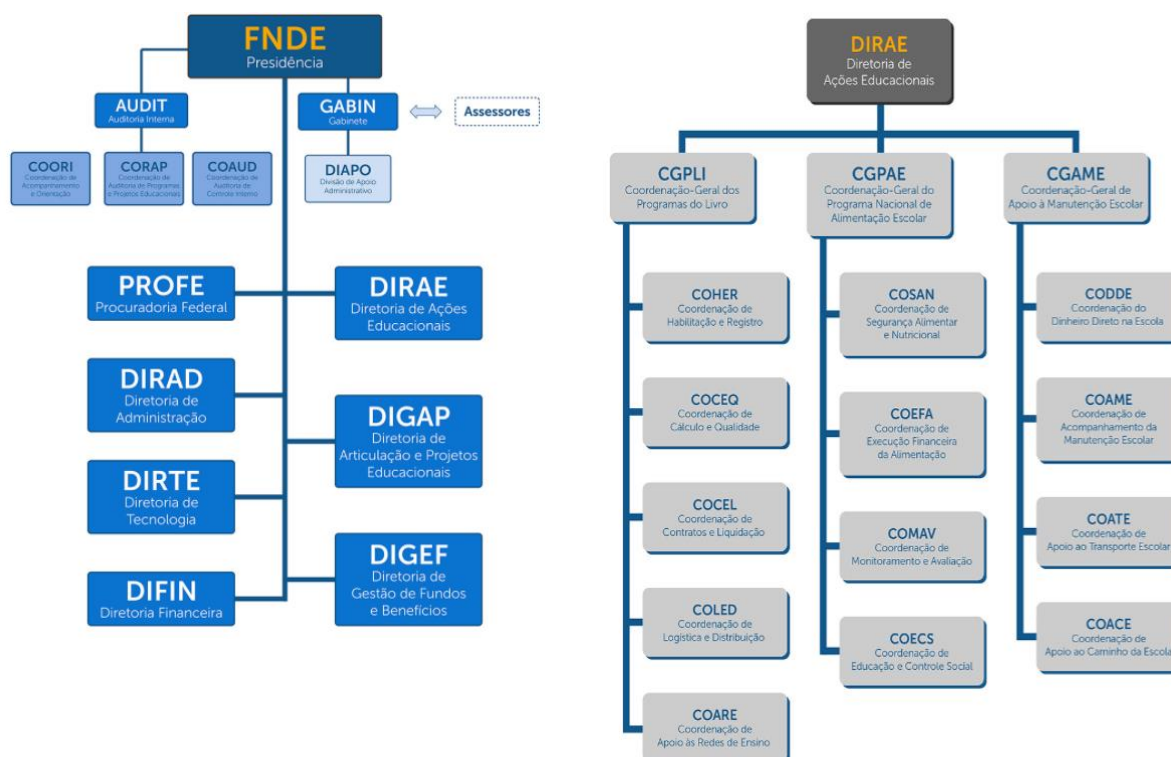
No CONSEA a Comissão Permanente de DHAA teve uma atribuição importante na defesa da compra institucional como importante mercado para a AF e também na defesa da perspectiva do direito (CONSEA, 2010; SCHOTTZ, 2017).

Ainda no âmbito da estrutura institucional e de gestão destaca-se o FNDE como o órgão responsável pelas políticas educacionais e, dentre elas, pela coordenação do PNAE e pela gestão e repasse dos recursos para estados, municípios, escolas federais e ao Distrito Federal. O FNDE também é responsável pela assistência financeira complementar, normatização, acompanhamento, monitoramento e fiscalização da execução do programa, além da avaliação da sua efetividade e eficácia.

A Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE), que faz parte da Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE), ligada a presidência do FNDE é a responsável pela gestão do PNAE. Nessa diretoria, além das Coordenadorias financeiras, de Monitoramento e Avaliação e a de Educação e Controle Social, está inserida a Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional, conforme **Figura 1**

abaixo, que tem por finalidade elaborar estratégias destinadas à promoção do direito humano à alimentação adequada (DHAA) e ao estímulo à inserção da educação alimentar e nutricional (EAN) no ambiente escolar (BRASIL, 2017; BRASIL, 2017a).

Figura 1 – Organograma do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e da Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE)



Fonte: BRASIL, 2017a

As estratégias vinculadas à reformulação do PNAE foram elaboradas com vistas a fortalecê-lo na ótica da SAN, o que exigiu novas perspectivas às políticas públicas, incluindo a necessidade de definição dos sujeitos de direito e das ações de modo a promover o acesso a alimentos saudáveis e seguros. Assim os objetivos do programa avançaram ao longo do tempo no sentido não só da oferta da alimentação saudável como também da formação de hábitos saudáveis. Em relação ao público atendido houve inclusão de novos sujeitos de direito, buscando alcançar aqueles grupos populacionais mais vulnerabilizados, como quilombolas e indígenas. Houve progressivo aumento do *per capita* destinado ao programa e do total de profissionais nutricionistas atuando junto ao programa e uma rede de parcerias que se desenvolveu para fortalecer as ações (CONSEA, 2010).

Também foi previsto no PNAE, desde 1993 a participação social na gestão descentralizada via Conselho de Alimentação Escolar (CAE) (SANTOS, 1993), como reforçada também em 2000 com a Medida Provisória 1979-19. O CAE atuava como instância de controle social obrigatória em estados e municípios. De caráter deliberativo, tendo maioria dos membros da sociedade civil, o CAE tem por objetivo acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes e o uso dos recursos do PNAE. Além disso, é responsável pela aprovação ou não da prestação de contas pelas Entidades Executoras – EEx. (estados ou municípios), devendo para isso elaborar e emitir parecer conclusivo utilizando o Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON) disponibilizado pelo FNDE. Assim o PNAE é acompanhado e fiscalizado pela sociedade civil, por meio dos CAEs, mas também pelos Tribunais de Contas, pelas Corregedorias Gerais e também pelos Ministérios Públicos (MP) (BRASIL, 2017e).

Embora não seja prevista a existência de CAE a nível nacional, como acontece, por exemplo, com o CONSEA, presente nos três níveis de governo, foi instituída em 2011, por meio de Portaria do FNDE, uma Comissão Nacional provisória para a criação do Conselho Nacional de Alimentação Escolar (CNAE). A Comissão atuaria junto a Coordenação Geral do PAE de modo a contribuir no diálogo para a proposta de criação do CNAE. A composição foi estabelecida, na época, com dez titulares e mesmo número de suplentes, tendo representantes de todas as regiões do Brasil (BRASIL, 2011). A ideia era auxiliar no cumprimento das diretrizes do PNAE, sendo incorporadas as demandas trazidas por cada região. Porém, destaca-se que não houve nomeação e com isso não foi instituído o CNAE.

Com vistas a apoiar as atividades do PNAE, o FNDE previa a existência de Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE). Frutos de parcerias realizadas a partir de 2006 entre o FNDE e Instituições de ensino superior federais, tinham como objetivo o desenvolvimento de ações de pesquisa, ensino e extensão de interesse correlatos ao PNAE (BRASIL, 2017b).

Ainda a nível nacional, em 2007, houve a criação da Rede Brasileira de Alimentação e Nutrição do Escolar (REBRAE). A REBRAE foi instituída via parceria do FNDE com Instituições de ensino superior, inicialmente a Universidade Federal de Brasília, que foi a primeira a possuir CECANE. E, posteriormente, a Universidade Federal da Bahia e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul também passaram a integrar a rede. O objetivo da REBRAE é fortalecer a execução do PNAE e, por meio de seu portal eletrônico incentivar e difundir conhecimento acerca do programa e suas

diretrizes, sendo canal de comunicação entre os gestores e demais membros da comunidade escolar, inclusive com os agricultores familiares. Uma vez que um de seus objetivos é auxiliar a construção e divulgação de chamadas pública de compra da AF, cabe a REBRAE conectar quem compra e quem vende para o PNAE. Porém, cabe destacar que o sitio eletrônico disponível para busca de informações a esse respeito não disponibiliza informações ou divulgação sobre chamadas públicas, o que sugere que não vem sendo utilizado como referência para essa finalidade. Ainda, o portal apenas apresentava superficialmente relatos de experiências exitosas relacionadas a agricultura familiar e desenvolvimento de atividades em municípios específicos, campanhas contra desperdício e atividades de EAN (REBRAE, 2018a).

2.2 RECURSO FEDERAL DO PNAE

O recurso repassado do FNDE aos estados e municípios tem caráter complementar, ou seja, o governo local tem a obrigação primeira de arcar com os custos da AE. O recurso federal visa auxiliar na gestão da AE contribuindo para os objetivos do PNAE, sendo repassadas 10 parcelas anuais às Entidades Executoras (EExs). O repasse financeiro às EExs. se dá de modo automático, sem necessidade de convênio ou outra forma de contrato. Além das creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental e médio públicas, as filantrópicas, comunitárias ou confessionais também podem participar do PNAE, desde que conveniadas. Ainda, o recurso pode ser repassado dos estados e municípios às escolas pertencentes às suas redes de ensino (Unidades Executoras – UEx.), no caso de gestão descentralizada, assim, as próprias escolas seriam responsáveis pela gestão do recurso e da AE, sendo as próprias EEx (BRASIL, 2013).

O cálculo do recurso a ser repassado do nível federal para estados e municípios se dá com base no valor per capita estabelecido, no número de alunos por escola segundo o censo escolar do ano anterior e de acordo com o total de dias letivos anuais, independentemente do quantitativo real de comensais no ano em questão. O valor per capita anteriormente utilizado, estabelecido em 2013 pela Resolução 26, foi alterado em 2017 pela Resolução 01, conforme pode ser observado no **Quadro 3** a seguir (BRASIL, 2017c).

Quadro 3 - Valor em real do repasse per capita do FNDE às EEx. conforme a Resolução 26/2013 e a Resolução FNDE 01/2017.

	Valor per capita em Real pela Resolução 26/2013	Valor per capita em Real pela Resolução 01/2017
Educação de Jovens e Adultos (EJA)	R\$ 0,30	R\$ 0,32
Ensino fundamental e ensino médio	R\$ 0,30	R\$ 0,36
Pré-escola (exceto aquelas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos)	R\$ 0,50	R\$ 0,53
Educação básica localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos	R\$ 0,60	R\$ 0,64
Tempo integral com permanência mínima de 7h (sete horas)	R\$ 1,00	R\$ 1,07
Creches, inclusive as localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos	R\$ 1,00	R\$ 1,07
Programa Mais Educação	Complementação financeira de forma a totalizar R\$ 0,90 per capita	Complementação financeira de forma a totalizar R\$ 1,07 per capita

Fonte: BRASIL, 2017c

Assim sendo o cálculo para obtenção do valor a ser transferido é realizado da seguinte forma:

$$VT = A \times D \times C$$

Legenda: VT = Valor a ser transferido; A = Número de alunos conforme censo escolar do ano anterior; D = Número de dias de atendimento (200 dias letivos); C = Valor per capita para a aquisição de gêneros para o alunado.

O valor recebido por cada escola para fornecer a AE deve contemplar a oferta de refeições ao longo do ano letivo. Creches e escolas em tempo integral devem fornecer 3 refeições (café da manhã, almoço e lanche), as demais duas refeições (almoço e lanche).

Segundo a Resolução 26/2013, a possibilidade de suspensão do repasse deve ocorrer nos casos de estado ou município não constituir CAE ou irregularidades em seu funcionamento, a não prestação de contas ou a não aprovação da mesma e a não correta execução do PNAE. E, uma vez sanadas as possíveis irregularidades o repasse poderá ser restabelecido. É possível observar assim o papel do CAE enquanto controle social do PNAE e a responsabilidade dos conselheiros perante o programa.

O SIGPC é o Sistema de Prestação de Contas online, implantado em 2012, como ferramenta obrigatória a ser utilizada pelos gestores com as informações para a prestação de contas mensal. A partir de 2015 o FNDE passou a disponibilizar uma versão pública do sistema com vistas a dar transparência da prestação de contas à sociedade civil, gestores, órgãos de controle, dentre outros. Destaca-se que havia relatos de dificuldades por parte de conselheiros do CAE em acessar as informações da

prestação de contas apresentadas pelos gestores, uma vez que até então somente tinham acesso ao Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON) que era o sistema destinado a emissão do parecer da prestação de contas, com disponibilidade de informações limitada.

Destaca-se que em relação ao valor repassado às EEx. (secretarias estaduais e municipais), enquanto em conta deveriam ser aplicados em poupança (quando a previsão de uso for superior a um mês) ou em fundo de aplicação (quando a previsão de uso for inferior a um mês). E, do mesmo modo, o rendimento proveniente deveria ser destinado também exclusivamente à compra de gêneros alimentícios para o PNAE. Em caso de valor em conta no final do ano, o FNDE reprograma o montante para o ano seguinte. Mas, no caso de os recursos remanescentes serem superiores a 30% do valor do repasse do ano seguinte esse excedente deveria ser deduzido do valor a ser transferido.

Cabe destacar que os recursos financeiros do PNAE são de uso exclusivo para compra de gêneros alimentícios. Assim, qualquer serviço, contratação de pessoal ou compra, como de equipamentos e utensílios é de responsabilidade do estado ou município e deve ser desvinculado do PNAE. Ainda, a compra de gêneros alimentícios está subordinada ao estabelecido no cardápio, elaborado por nutricionista e em conformidade com os parâmetros estabelecidos nas diretrizes do PNAE.

O **Quadro 4** abaixo apresenta os valores repassados pelo FNDE e o total de alunos atendidos no PNAE ao longo da década de 90 e início dos anos 2000.

Quadro 4 - Dados Físicos e Financeiros do PNAE

Ano	Recursos financeiros (em bilhões de R\$)	Alunos atendidos (em milhões)	Ano	Recursos financeiros (em bilhões de R\$)	Alunos atendidos (em milhões)
2015	3.759	41.5	2004	1.025	37.8
2014	3.693	42.2	2003	0.954	37.3
2013	3.542	43.3	2002	0.848	36.9
2012	3.306	43.1	2001	0.920	37.1
2011	3.051	44.4	2000	0.901	37.1
2010	3.034	45.6	1999	0.871	36.9
2009	2.013	47.0*	1998	0.785	35.3
2008	1.490	34.6	1977	0.673	35.1
2007	1.520	35.7	1996	0.454	30.5
2006	1.500	36.3	1995	0.590	33.2
2005	1.266	36.4			

Fonte: BRASII, 2017d. * Neste ano foi iniciado o atendimento aos alunos participantes do Programa Mais Educação, que foram incorporados ao quantitativo de matrículas, fato que não ocorreu nos anos subsequentes.

2.3 QUALIDADE E DIRETRIZES NUTRICIONAIS DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Como dito anteriormente, para execução do PNAE, estados e municípios devem contar com nutricionistas habilitados e registrados no programa que assumam a responsabilidade técnica, conforme estabelecido pela Resolução 32/2006. A inclusão desse profissional, assim como a definição de suas atividades, foi uma conquista de organizações profissionais que demandaram por essa inclusão visando qualificar a AE com base na SAN, incluindo a PAAS no ambiente escolar em consonância com a Portaria Interministerial 1010/2006 formulada pelo MS, no âmbito da Política Nacional de Nutrição (PNAN), e pelo MEC. Tal demanda foi vocalizada tanto na segunda quanto na terceira Conferências de SAN, em 2004 e 2007, respectivamente (CONSEA, 2004; CONSEA, 2007). Cabe aqui destacar como a institucionalidade que vai sendo construída (no caso aqui a Portaria 1010/2006) caminha em uma via de mão dupla com a ação política de segmentos da sociedade civil. Tal institucionalidade é simultaneamente fruto da ação política e condiciona essa ação, pois, ao ser instituída, passa também a ser apropriada no curso da ação política e possibilita que novas conquistas sejam alcançadas.

Assim, estabeleceu-se que o nutricionista responsável técnico (RT) pelo programa a nível local iria coordenar as ações do PNAE e deveria, além de elaborar o cardápio em consonância com as diretrizes do programa, realizar atividades de EAN em conjunto com a direção e a coordenação pedagógica das escolas, diagnosticar e fazer o acompanhamento nutricional dos estudantes. Desse modo, o cardápio elaborado pelo nutricionista RT deve considerar o perfil epidemiológico da população atendida e, também a cultura alimentar e a vocação agrícola da região. Cabe ao RT acompanhar todo processo de produção das refeições, desde a aquisição dos gêneros alimentícios até a distribuição e realizar teste de aceitabilidade a cada introdução de novo item ou mudança no preparo. Considerando então a gama de ações sob responsabilidade da nutricionista RT e da equipe de nutricionistas de quadro técnico (QT) foi estipulado pela Resolução 465/2010 do Conselho Federal de Nutricionistas (CFN) o cálculo para determinação do quantitativo de profissionais RT e QT necessários por secretaria de educação, de acordo com o número de alunos, para o desempenho das atividades (**Quadro 5**). Destaca-se que no cenário nacional existem 27 nutricionistas registrados no PNAE como RT do PNAE nos estados e 467 nos municípios (CECANE, 2014).

Quadro 5 - Quantitativo de profissionais nutricionistas RT e QT para atuação no PNAE de acordo com o número de alunos e a carga horária semanal recomendada

Nº de alunos	Nº Nutricionistas	Carga horária TÉCNICA mínima semanal recomendada
Até 500	1 RT	30 horas
501 a 1.000	1 RT + 1 QT	30 horas
1001 a 2500	1 RT + 2 QT	30 horas
2.501 a 5.000	1 RT + 3 QT	30 horas
Acima de 5.000	1 RT + 3 QT e + 01 QT a cada fração de 2.500 alunos	30 horas

Fonte: CFN, 2010

A Resolução 38 foi sancionada ainda em 2009, logo após a publicação da Lei 11.947 e foi responsável por normatizar o atendimento da AE na educação básica. Após quatro anos, a Resolução 26/2013 revogou a Resolução 38 e, considerando as diretrizes do PNAE, em seu Capítulo I atualizou as diretrizes e objetivos do PNAE. Apesar de o Guia Alimentar para a População Brasileira, publicado em 2014 no âmbito da PNAN do MS, ter sido inovador na orientação do consumo de alimentos com base no grau de processamento, as orientações do PNAE, que são ainda anteriores a publicação do Guia, ainda não seguem essas diretrizes. Assim, as diretrizes da AE estabelecidas pela Resolução 26 e pautadas na perspectiva da SAN, visam:

I - o emprego da **alimentação saudável e adequada**, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que **respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis**, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

II - a inclusão da **educação alimentar e nutricional** no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo **currículo escolar**, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;

III - a **universalidade do atendimento** aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

IV - a **participação da comunidade no controle social**, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para **garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada**;

V - o **apoio ao desenvolvimento sustentável**, com incentivos para a **aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar** e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos; e

VI - o **direito à alimentação escolar**, visando **garantir a segurança alimentar e nutricional** dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos

alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontrem em vulnerabilidade social.

Art. 3º O PNAE tem por **objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos**, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

Parágrafo único. As ações de educação alimentar e nutricional serão de responsabilidade do ente público educacional (BRASIL, 2013. Grifo da autora).

As normativas para a oferta de alimentação nas escolas também foram estabelecidas pela Resolução 26/2013 e, assim, a AE deve suprir:

I - no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, duas refeições, para as creches em período parcial;

II - no mínimo 70% (setenta por cento) das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, três refeições, para as creches em período integral, inclusive as localizadas em comunidades indígenas ou áreas remanescentes de quilombos;

III - no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias, por refeição ofertada, para os alunos matriculados nas escolas localizadas em comunidades indígenas ou em áreas remanescentes de quilombos, exceto creches;

IV - no mínimo 20% (vinte por cento) das necessidades nutricionais diárias quando ofertada uma refeição, para os demais alunos matriculados na educação básica, em período parcial;

V - no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias, quando ofertadas duas ou mais refeições, para os alunos matriculados na educação básica, exceto creches em período parcial; e

VI - no mínimo 70% (setenta por cento) das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, três refeições, para os alunos participantes do Programa Mais Educação e para os matriculados em escolas de tempo integral (BRASIL, 2013).

As necessidades nutricionais preconizadas no PNAE foram estabelecidas também pela Resolução 26/2013 e são demonstradas no **Quadro 6**.

Quadro 6 – Valores de referência de energia, macro e micronutrientes

20% das necessidades nutricionais diárias												
Categoria	Idade	Energia (Kcal)	Carboidratos (g)	Proteínas (g)	Lipídios (g)	Fibras (g)	Vitaminas		Minerais (mg)			
							A (µg)	C (mg)	Ca	Fe	Mg	Zn
Creche	7 11 meses	135	21,9	4,2	3,4	-	100	10	54	2,2	15	0,6
	1 3 anos	200	32,5	6,3	5,0	3,8	60	3	100	1,4	16	0,6
Pré-escola	4 5 anos	270	43,9	8,4	6,8	5,0	80	5	160	2,0	26	1,0
Ensino	6 10 anos	300	48,8	9,4	7,5	5,4	100	7	210	1,8	37	1,3
Fundamental	11 15 anos	435	70,7	13,6	10,9	6,1	140	12	260	2,1	63	1,8
Ensino Médio	16 18 anos	500	81,3	15,6	12,5	6,4	160	14	260	2,6	77	2,0
EJA	19 30 anos	450	73,1	14,0	11,3	6,3	160	17	200	2,6	71	1,9
	31 60 anos	435	70,7	13,6	10,9	5,7	160	17	220	2,1	74	1,9

30% das necessidades nutricionais diárias												
Categoria	Idade	Energia (Kcal)	Carboidratos (g)	Proteínas (g)	Lipídios (g)	Fibras (g)	Vitaminas		Minerais (mg)			
							A (µg)	C (mg)	Ca	Fe	Mg	Zn
Creche	7 11 meses	200	32,5	6,3	5,0	-	150	15	81	3,3	23	0,9
	1 3 anos	300	48,8	9,4	7,5	5,7	90	5	150	2,1	24	0,9
Pré-escola	4 5 anos	400	65,0	12,5	10,0	7,5	120	8	240	3,0	39	1,5
Ensino	6 10 anos	450	73,1	14,0	11,3	8,0	150	11	315	2,7	56	2,0
Fundamental	11 15 anos	650	105,6	20,3	16,3	9,0	210	18	390	3,2	95	2,7
Ensino Médio	16 18 anos	750	121,8	23,4	18,8	9,6	240	21	390	3,9	116	3,0
EJA	19 30 anos	680	110,5	21,3	17,0	9,5	240	26	300	3,9	107	2,9
	31 60 anos	650	105,6	20,3	16,3	8,5	240	26	330	3,2	111	2,9

70% das necessidades nutricionais diárias												
Categoria	Idade	Energia (Kcal)	Carboidratos (g)	Proteínas (g)	Lipídios (g)	Fibras (g)	Vitaminas		Minerais (mg)			
							A (µg)	C (mg)	Ca	Fe	Mg	Zn
Creche	7 11 meses	450	73,1	14,0	11,3	-	350	35	189	7,7	54	2,1
	1 3 anos	700	114,9	21,9	17,5	13,3	210	12	350	4,9	56	2,1
Pré-escola	4 5 anos	950	154,4	29,7	23,8	17,5	280	19	560	7,0	91	3,5
Ensino	6 10 anos	1000	162,5	31,2	25,0	18,7	350	26	735	6,3	131	4,7
Fundamental	11 15 anos	1500	243,8	46,9	37,5	21,1	490	42	910	7,5	222	6,3
Ensino Médio	16 18 anos	1700	276,3	50,0	42,5	22,4	560	49	910	9,1	271	7,0
EJA	19 30 anos	1600	260,0	52,0	40,0	22,1	560	61	700	9,1	250	6,8
	31 60 anos	1500	243,8	46,9	37,5	20,0	560	61	770	7,5	259	6,8

* Fonte: BRASIL, 2013. Adaptada pela Resolução 26/2013.

Ainda, considerando as diretrizes do PNAE, estipulou-se limite máximo de determinados nutrientes a serem ofertados por dia na AE:

- I - 10% (dez por cento) da energia total proveniente de açúcar simples adicionado;
- II - 15 a 30% (quinze a trinta por cento) da energia total proveniente de gorduras totais;
- III - 10% (dez por cento) da energia total proveniente de gordura saturada;
- IV - 1% (um por cento) da energia total proveniente de gordura trans;
- V - 400 mg (quatrocentos miligramas) de sódio per capita, em período parcial, quando ofertada uma refeição;
- VI - 600 mg (seiscentos miligramas) de sódio per capita, em período parcial, quando ofertadas duas refeições; e
- VII - 1.400 mg (mil e quatrocentos miligramas) de sódio per capita, em período integral, quando ofertadas três ou mais refeições (BRASIL, 2013).

Além disso, também foram estipuladas algumas restrições, principalmente a oferta de doces, como também preparações doces no geral, que são limitadas a duas porções por semana (110 kcal/porção). E também se preconizou a oferta de, no mínimo, três porções de frutas e hortaliças por semana (200g/aluno/semana) não podendo serem substituídas por bebidas à base de frutas e, essas, quando presentes devem seguir as normativas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Assim, conforme as normativas definidas pela Resolução 26/2013 para a AE, os cardápios são então elaborados para café da manhã, lanche e almoço. Os cardápios são mensais contendo uma opção por dia da semana, devendo ser repetido por duas semanas intercaladas a cada mês (1ª e 3ª semanas e 2ª e 4ª semanas). Tendo um cardápio específico para escolas de ensino de jovens e adultos e outro adaptado para escolas indígenas. Modelos de cardápio da SEEDUC encontram-se no **Anexo 1**.

2.4 SOBRE AS ORIENTAÇÕES PARA O CARDÁPIO DO PNAE

Ainda segundo a Resolução 26, o cardápio deve ser elaborado por nutricionista RT da secretaria de educação considerando o quantitativo de alunos, o per capita e a disponibilidade dos gêneros alimentícios levando em conta a variedade, a quantidade e a sazonalidade, além da vocação agrícola da localidade pautando ainda na sustentabilidade e na diversidade agrícola da região. Deve considerar também a faixa etária, as condições biológicas dos alunos, inclusive necessidades nutricionais específicas e, além disso, os hábitos alimentares e a cultura alimentar local, inclusive de comunidades indígenas e quilombolas. O cardápio deve ser encaminhado ao CAE para conhecimento e ser afixados em locais visíveis tanto na escola como na Secretaria de Educação (BRASIL, 2013). Destaca-se o avanço conquistado pela Lei 11.947 e, com a posterior normatização pela Resolução 26, em relação às orientações relacionadas ao cardápio, pois foi a partir de 2009 que se estabeleceu a obrigatoriedade das escolas seguirem cardápio elaborado por nutricionista RT da secretaria de educação e não mais cada qual elaborar o seu próprio cardápio.

Cabe ainda ao nutricionista RT a responsabilidade por estipular os horários das refeições assim como os alimentos incluídos em cada refeição, sempre utilizando gêneros alimentícios básicos. Considerando as especificações técnicas a serem observadas na aquisição de gêneros para o PNAE, a Coordenação de Segurança Alimentar do FNDE, em 2016, emitiu a nota técnica 5007/2016 com o objetivo de

apresentar tais especificações aos estados e municípios. Destaca-se que a demanda por tal normatização havia partido de nutricionistas RT do PNAE que enfrentavam dificuldades nas compras para a AE por falta de especificação adequada. As orientações foram estabelecidas para os produtos industrializados e também para os alimentos como grãos, laticínios, carnes e hortifrutigranjeiros. Destacou-se ainda nessa nota a importância da correta elaboração pelo nutricionista RT do termo de referência para a realização do processo licitatório, que deveria ser respeitado e cumprido em todas as suas etapas, tanto para a aquisição de gêneros convencionais como os oriundos da AF (BRASIL, 2016b).

Além disso, os gêneros oriundos da AF deveriam atender às legislações de alimentos especificadas no MAPA e na ANVISA. Em relação à garantia do controle de qualidade dos gêneros, a Resolução 26/2013 previa a assinatura de Termo de Compromisso pelos dirigentes das secretarias de educação assumindo o compromisso pela realização de inspeção sanitária junto a Secretaria (ou Departamento) de Saúde e de Agricultura. Os relatórios de inspeção sanitária realizados deveriam ficar disponíveis para posteriores consultas junto as secretarias de educação. Assim, cabia à elas e/ou às escolas garantirem as medidas de controle das condições higiênico-sanitárias, desde a compra até o consumo dos alimentos.

Com vistas a promover a oferta de alimentos frescos e saudáveis e simultaneamente respeitar a cultura local e promover o desenvolvimento sustentável, o PNAE destina então recursos para a compra local da AF e empreendimentos familiares. A nota técnica 5004/2016 foi lançada pelo FNDE com vistas a pontuar os aspectos relevantes da aquisição da AF e assim favorecer o cumprimento da compra. Destaca que ao comprar da AF o cardápio oferta alimentos frescos e, desse modo, mais saborosos, com melhor qualidade nutricional e organoléptica e também melhor aparência. Por meio da compra direta da AF, também pretende-se investir no produtor local, que reside e produz próximo de onde será consumido, promovendo circuitos curtos de produção, comercialização e consumo, além do desenvolvimento social e econômico local. O processo de compra diferenciado tem, portanto, o intuito de incorporar na comercialização a lógica de valorização da produção local.

2.5 A COMPRA DA AGRICULTURA FAMILIAR – CRITÉRIOS, PROCESSOS E INSTRUMENTOS

Do mesmo modo que as demais compras públicas, a compra de gêneros alimentícios para a AE deve ser feita de acordo com a Lei 8.666, ou seja, mediante procedimento licitatório. Porém, como grande diferencial previsto na Lei 11.947/2009, foi facultada a dispensa de licitação para a aquisição dos gêneros da AF o que gerou a necessidade de indicação de instrumento que pudesse então nortear o processo de compra. SCHOTTZ (2017), em sua tese de doutorado, analisou o percurso de instituição da chamada pública como procedimento a ser adotado para a aquisição de gêneros da AF pelo PNAE e sinalizou os desafios de reorientação da lógica institucional do FNDE ao longo desse processo (SCHOTTZ, 2017).

Dos anos 2000 até 2016, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) era o órgão responsável pelas políticas ligadas a AF. Foi instituído em 2000 pelo Decreto 3.338 a fim de desenvolver as ações relacionadas à reforma agrária e a promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares. Em 2003, o Decreto 4.723 atualizou as responsabilidades do MDA pelas ações ligadas a AF.

E em 2016, com a nova organização do governo após o impeachment da então presidente, dentre outros prejuízos, houve a extinção do MDA e a transferência das suas competências para o MDS. Porém essa situação não se sustentou por muito tempo e, logo, as competências do MDA foram transferidas do MDS para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), ligada a Casa Civil da Presidência da República, responsável atualmente pelas ações do extinto MDA (BRASIL, 2018).

O sítio eletrônico da Sead, ainda identificado pelo endereço eletrônico do MDA (<http://www.mda.gov.br>), disponibiliza um Sistema de Monitoramento de Oportunidades de Compras Públicas da Agricultura Familiar para possibilitar o acesso às chamadas públicas da AF. Esse Sistema, normatizado em 2017, visa publicizar os editais de chamada pública para compra de alimentos da AF, em parceria com o FNDE e MDS.

Como dito anteriormente, os agricultores familiares são definidos por uma série de aspectos que o qualificam como tal. Assim, para venderem para o PNAE, devem possuir a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da

Agricultura Familiar (DAP) de pessoa Física ou Jurídica. Também foi estabelecido que a compra deve ocorrer de modo direto, sem intermediários, de agricultores familiares ou empreendimentos familiares rurais ou suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, conforme o art. 14, da Lei nº 11.947/2009. Destaca-se ainda que os editais de chamamento público devem ser amplamente divulgados e permanecerem abertos por pelo menos 20 dias, a fim de possibilitar condições de organização dos interessados em apresentarem os seus projetos de venda.

A Resolução 04/2015 alterou a Resolução 26/2013 no que tange a normativa que guia a aquisição de gêneros da AF e do Empreendedor Rural Familiar para o PNAE. Foi estipulada a ordem de prioridade de compra da AF conforme a localização do empreendimento: I - o grupo de projetos de fornecedores locais terá prioridade sobre os demais grupos; II - o grupo de projetos de fornecedores do território rural terá prioridade sobre o do estado e do País; III - o grupo de projetos do estado terá prioridade sobre o do País.

Também foi estabelecida a ordem a ser respeitada entre os participantes de processo de chamamento público, seguindo o seguinte critério: I - os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre estes; II - os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos; III - os **Grupos Formais** (organizações produtivas detentoras de Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Jurídica) sobre os **Grupos Informais** (agricultores familiares, detentores de Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Física, organizados em grupos) e estes sobre os **Fornecedores Individuais** (detentores de DAP Física).

Dentre os documentos exigidos para os agricultores familiares serem habilitados e poderem participar da chamada pública encontram-se: I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoa Física – CPF ou no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ; II - o extrato da DAP Física ou Jurídica, emitido nos últimos 60 dias; III - o Projeto de Venda com assinatura dos participantes; IV - a declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos agricultores familiares relacionados no projeto de venda.

Em relação aos preços de compra da AF, a Resolução 04/2015 estabelece que os mesmos devem ser compatíveis com o valor de mercado, considerando a tomada de preço de três mercados locais. Diferentemente do procedimento licitatório, no processo

de chamada pública os preços não são apresentados por quem vende com consequente escolha do de menor valor. Para a chamada pública, a pesquisa de preço deve ser feita pela própria secretaria de educação que almeja adquirir os gêneros e o preço médio para cada item deve ser apresentado ainda no edital, já acrescido de valor para cobrir frete, embalagens e encargos.

Porém, dois pontos geraram controvérsia, quando em 2009 foi estabelecido o limite máximo de venda por DAP diante da diversidade das propostas apresentadas pelos diferentes atores (SCHOTTZ, 2017). A Resolução 38/2009 estabelecia que o preço de referência deveria ser o preço praticado pelo PAA e, também, fixava o limite máximo de venda para a AE de R\$ 9.000,00 (nove mil reais)/DAP/ano. Já com a Resolução 26/2013 o valor de venda foi elevado para R\$ 20.000,00 (vinte mil reais)/DAP/ano. E, com a Resolução 04/2015, a mais recente, mais algumas medidas foram tomadas em relação ao limite de venda para a AE. O valor de venda de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais)/DAP/ano passou a se referir a venda a cada secretaria de educação e não ao valor total de venda por DAP/ano. Assim, cada DAP poderia vender além desse valor por ano, desde que para secretarias de educação distintas. Ainda, estabeleceu que em relação às DAPs jurídicas, o cálculo seria baseado no mesmo valor estipulado por DAP, porém multiplicado pelo número de agricultores inscritos nessa DAP jurídica.

A Resolução 04/2015 foi então a mais recente legislação que atualizou a compra da AF para a AE. Estabeleceu, dentre outras questões, que o preço médio de compra deve ser obtido por pesquisa de no mínimo três mercados locais, inclusive priorizando os mercados da AF, como as feiras livres e, apenas no caso de impossibilidades, deveria ser considerada a ampliação da pesquisa para o território, o estado até o nível nacional. A partir disso, os projetos de venda deveriam ser apresentados em sessões públicas, registradas em atas e os selecionados deveriam então firmar contrato com as secretarias de educação. (Resolução 04/2015).

Porém, de acordo com o estabelecido na Lei 11.947, a compra da AF pode ser dispensada quando houve incapacidade, por parte da AF de: emitir nota fiscal, fornecer de modo regular e constante os gêneros sazonais e ainda de atender as condições higiênico-sanitárias satisfatórias. Tais substituições devem ser avaliadas, de modo a buscar substitutos que, embora não sejam da AF, sejam de equivalência nutricional. Mas, considerando-se a intenção de apoiar os circuitos curtos, como enfatizado na Nota Técnica da COSAN de 2016, deve haver trabalho em conjunto entre o profissional

nutricionista e os da agricultura e representantes da AF de modo que possa ser construída a inclusão da produção local no cardápio, apesar dos obstáculos (BRASIL, 2016b).

O sítio eletrônico do FNDE disponibiliza consulta de dados referentes ao repasse financeiro do FNDE aos estados e municípios de 2012 a 2015 e também da compra da AF de 2011 a 2015, que são demonstrados no **Quadro 7** abaixo.

Quadro 7 - Valores correspondentes ao repasse do FNDE para as Secretarias de Estado de Educação para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar

Estado	Capital	Valor do repasse (R\$)	Valor aquisições agricultura familiar	Percentual
AC	Rio Branco	12.324.225,60	3.371.181,47	27%
AL	Maceió	12.789.135,60	-	0%
AM	Manaus	37.266.187,20	2.598.689,40	7%
AP	Macapá	11.214.346,80	30.575,30	0%
BA	Salvador	65.291.227,20	8.372.446,84	13%
CE	Fortaleza	30.947.412,00	13.413.860,70	43%
DF	Brasília	35.897.950,80	3.260.072,70	9%
ES	Vitória	18.900.702,40	3.661.455,40	19%
GO	Goiânia	40.935.301,60	7.108.421,44	17%
MA	São Luis	25.417.165,60	1.661.769,68	7%
MG	Belo Horizonte	143.460.230,00	29.466.049,38	21%
MS	Campo Grande	15.109.610,40	2.524.559,12	17%
MT	Cuiabá	32.277.206,40	4.909.434,92	15%
PA	Belém	22.412.523,20	1.044.008,75	5%
PB	João Pessoa	28.606.515,20	2.452.961,85	9%
PE	Recife	65.171.638,80	6.901.674,10	11%
PI	Teresina	37.123.330,40	499.732,81	1%
PR	Curitiba	75.390.766,00	31.249.952,85	41%
RJ	Rio de Janeiro	58.349.956,00	7.775.108,21	13%
RN	Natal	23.821.299,20	5.332.415,05	22%
RO	Porto Velho	20.445.796,40	5.238.893,45	26%
RR	Boa Vista	5.955.082,00	873.573,47	15%
RS	Porto Alegre	72.482.848,80	11.852.023,42	16%
SC	Florianópolis	38.360.626,00	6.073.455,39	16%
SE	Aracaju	11.786.916,00	518.683,21	4%
SP	São Paulo	160.699.651,60	16.972.975,09	11%
TO	Palmas	18.870.976,40	2.923.754,38	15%
TOTAL		1.121.308.627,60	180.087.728,38	

Fonte: BRASIL, 2016a.

2.6 O CONTEXTO INSTITUCIONAL DE GESTÃO A NÍVEL LOCAL

2.6.1 Características do Sistema Educacional no nível local

No Brasil, a nível local dos municípios, as Secretarias de Estado de Educação são responsáveis por assegurarem a política educacional via oferta de ensino médio e educação de jovens e adultos. Ao passo que a educação fundamental, da creche ao ensino fundamental, fica a cargo das Secretarias Municipais de Educação ou Fundações de Educação.

Considerando o objetivo de compreender a estrutura, a oferta de AE e a compra de gêneros da AF pela Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC), vale destacar alguns aspectos relacionados ao seu funcionamento. A SEEDUC existe desde a década de 1970 e, ao longo dos anos, já foi ocupada por diversos gestores. Os gestores são usualmente indicações do governador do estado e, desse modo, assumem o cargo por períodos similares a gestão de quatro anos. No caso do Rio de Janeiro, ao longo dos 42 anos de existência da SEEDUC, a secretaria já foi ocupada por 28 gestores, equivalendo a um tempo médio de gestão de um ano e meio. Portanto, a rotatividade de gestão é um fator que condiciona o desenvolvimento das políticas e programas nesse contexto.

A SEEDUC também é responsável pela regularização das escolas privadas de educação a partir do ensino fundamental até o médio. Porém, estas não participam do PAE e nem seguem as normativas do PNAE.

Em relação à organização, a SEEDUC é subdividida em torno de Diretorias Regionais Administrativas (DRA), que são as unidades responsáveis por supervisionarem e gerenciarem, diretamente, as atividades nas escolas, atuando como apoio administrativo. São distribuídas em Coordenação de finanças e Coordenação de infraestrutura, dentre outras responsabilidades, e responsáveis por fiscalizar o Programa de Alimentação Escolar (PAE RJ) (SEEDUC, 2014). Ao todo, eram até 2016 14 DRA no RJ, além da Diretoria Regional de Unidades Escolares Prisionais e Socioeducativas (DIESP) conforme apresentado no mapa. Quando em 2017 a divisão das DRA foi reestruturada e duas delas foram incorporadas as demais, passaram a totalizar 13 DRA, conforme distribuição a seguir: Baixadas Litorâneas (Sede - Niterói), Centro-Sul (Sede - Vassouras), Médio Paraíba (Sede - Volta-Redonda), Metropolitana I (Sede - Nova Iguaçu), Metropolitana II (Sede - São Gonçalo), Metropolitana III (Sede - Engenho de Dentro), Metropolitana IV (Sede - Campo Grande), Metropolitana V (Sede - Duque de

Caxias), Noroeste Fluminense (Sede - Itaperuna), Norte Fluminense (Sede - Campos dos Goytacazes), Serrana I (Sede - Petrópolis) e Serrana II (Sede - Nova Friburgo).

Figura 2 - Mapa novas diretorias regionais 2017



Além disso, a SEEDUC é composta por subsecretarias, a saber: de Gestão de Pessoas, de Gestão de Ensino, Executiva e de Infraestrutura e Tecnologia. À Subsecretaria de Infraestrutura e Tecnologia compete a gestão do PAE além de ser responsável também por: transporte escolar, patrimônio, tecnologia da informação, execução orçamentária e financeira, construção, ampliação e manutenção das escolas, inclusive no que diz respeito à estrutura de cozinhas, refeitórios e equipamentos.

Conforme o Regimento Interno da SEEDUC, publicado em 2014, a então Coordenação de Segurança Alimentar era alocada na Diretoria de Infraestrutura da Superintendência de Infraestrutura, parte da Subsecretaria de Infraestrutura e tinha como função:

I- Buscar garantir que todo aluno da Secretaria de Estado de Educação seja atendido pelo programa de alimentação escolar, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelos Governos Estadual e Federal.

II- Acompanhar a execução dos projetos e programas referentes à educação alimentar e nutricional nas unidades escolares da Secretaria de Estado de Educação, orientando na correta aplicação dos recursos nos limites de sua competência.

III- Propor e acompanhar treinamentos e capacitações voltados para a qualidade do atendimento ao aluno.

IV- Acompanhar a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar-Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação, orientando a correta aplicação dos recursos, nos limites de sua competência (SEEDUC, 2014).

Cabia ainda à Diretoria de Infraestrutura formular as diretrizes, propor as normas e estabelecer as regras destinadas à política de Segurança Alimentar da Secretaria de Estado de Educação e subsidiar a SEEDUC no atendimento às exigências dos órgãos públicos de controle. E, por fim, competia à Superintendência de Infraestrutura, dentre outras questões, estabelecer as diretrizes do Programa de Alimentação Escolar (PAE). Essa estrutura institucional é integrada por diferentes órgãos com diferentes atribuições e níveis decisórios o que indica de certa forma uma complexidade de gestão que envolve técnicos e gestores em distintos níveis hierárquicos.

2.6.2 Diretrizes nutricionais e estabelecimento de preço do PAE

Desse modo, as diretrizes iniciais do PAE haviam sido estabelecidas pela Resolução SEEDUC 2.405/2001 e, posteriormente, atualizadas pela Resolução SEEDUC Nº 4.639/2010. Dentre as orientações apontadas em 2010 destaca-se o estabelecimento da lista de gêneros alimentícios que eram permitidos a comporem o cardápio e também a obrigatoriedade de que se seguisse o cardápio elaborado pela Coordenação de Segurança Alimentar. Ainda essa Resolução orientou sobre a necessidade de adoção do uso do documento intitulado Mapa de Controle do PAE pelas secretarias de educação, documento a ser reportado mensalmente das escolas à SEEDUC como forma de controle. Instituiu ainda a proibição de uso de alguns itens, como biscoito recheado (com a justificativa de excesso de gordura saturada) e também de biscoitos do tipo salgadinho (pela elevada quantidade de sódio).

A Resolução SEEDUC 4.989/2013 posteriormente alterou a lista de gêneros alimentícios possíveis de comporem o cardápio, tendo sido excluídos alguns poucos itens, como bebidas adoçadas - xarope de guaraná e mate e, principalmente, incluiu outros, como pode ser observado na listagem comparativa no **Anexo 2**. Embora a Resolução não apresente justificativa para inclusão ou retirada dos itens, observa-se que, dentre outras modificações, foi ampliada a variedade de tipos de carnes, de frutas, vegetais e temperos frescos autorizados para compra e uso no PAE.

Em 2014, a Resolução SEEDUC 5.159 atualizou mais uma vez a listagem de alimentos proibidos e os de uso restrito na AE. Delimitou o uso de alimentos restritos a até três vezes e, no caso de qualquer irregularidade constatada, o valor deveria ser

ressarcido e o responsável sujeito as sanções legais aplicáveis. Assim, foi estabelecido no Art. 1º:

§ 2º- É vedada a aquisição de salgadinhos, balas, chocolates, doces a base de goma, goma de mascar, pirulito, caramelo, temperos prontos, molho de pimenta, catchup, mostarda, maionese, batata palha, azeitonas, torresmo, rabinho de porco salgado, orelha de porco salgada, pé de porco salgado, costela de porco salgada, lombo de porco salgado, água mineral, bebidas com baixo valor nutricional tais como refrigerantes e refrescos artificiais, bebidas alcoólicas, bebidas ou concentrados à base de xarope de guaraná ou groselha, chás prontos para consumo e outras bebidas similares.

§ 3º- É restrita a aquisição de biscoitos tipo salgadinho (pela alta concentração de sódio), biscoitos recheados (devido à quantidade elevada de gordura saturada), bolo confeitado, pão do tipo croissant, pão de batata, alimentos enlatados, embutidos (presunto, linguiça, salame, salsicha, mortadela, apesuntado), alimentos compostos (dois ou mais alimentos embalados separadamente para consumo conjunto), preparações semiprontas ou prontas para o consumo e alimentos concentrados (em pó ou desidratados para reconstituição) (SEEDUC, 2014a).

Essa Resolução estabeleceu ainda que o recurso do Estado destinado à AE deveria ser utilizado somente para aquisição de gêneros alimentícios e reforçava a obrigatoriedade de uso do cardápio elaborado pela Coordenação de Segurança Alimentar da SEEDUC no preparo das refeições nas escolas. Conforme estabelecido pela Lei 11.947/2009 e reiterado pela Lei 5.555/2009, a elaboração dos cardápios passa a ser responsabilidade do nutricionista RT da Coordenação de AE da SEEDUC. E essas resoluções já orientavam também que o cardápio deveria ser disponibilizado mensalmente, afixado nos refeitórios das UEs e utilizado no preparo da AE.

Em relação ao preço de compra dos gêneros alimentícios, houve a descentralização dos recursos da AE para a direção escolar via Associações de Apoio à Escola (AAE), mas esse processo se dá de forma direta, inclusive sem a realização de nenhum tipo de licitação e nem formalização de pesquisa de preço, como será abordado posteriormente (BRASIL, 2016). Tais fatos merecem ser aqui destacados, pois já foram apontadas irregularidades tanto no processo de compra como também má gestão do recurso público pela direção escolar no estado do RJ (TCERJ, 2014).

Porém, acrescenta-se que desde a Resolução 4.639 de 2010, foi estabelecido que as unidades escolares deveriam consultar a tabela de preços disponibilizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) como referência de preço máximo a ser praticado para compra de gêneros. Porém, a Resolução SEEDUC Nº 5.138/2014 atualizou a 4.639 de 2010 e incluiu que o preço máximo de referência pudesse ser até 30% do estabelecido na tabela da FGV. Tal autorização de acréscimo aos gêneros adquiridos não encontra respaldo na legislação do PNAE e com isso a compra de gêneros acontecia acima do

preço médio de mercado. Segundo auditoria realizada pelo TCU houve superfaturamento na compra de gêneros em relação a Tabela FGV nas 5 escolas analisadas. Os valores eram em média 20-30% superiores ao de mercado, totalizando R\$ 16.466,07, tendo como referência novembro de 2015 a março 2016 (ibid).

Assim, em agosto de 2016, foi publicada a Resolução SEEDUC N° 5.449, com modificações na orientação de preço de referência para a compra de gêneros alimentícios. As escolas deveriam utilizar o Banco de Preços dos Gêneros Alimentícios PROMÁXIMA, disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ) em parceria com a SEEDUC. E, inclusive, só poderiam adquirir os itens listados nessa tabela de preços, não sendo autorizada a compra de nenhum item que não estivesse ali listado. Em relação aos preços deveria ser utilizado o menor preço entre o identificado na Tabela PROMÁXIMA e na da FGV e não mais existia a possibilidade de compra com valores 30% superiores aos de mercado (seja pela Tabela da FGV ou pela PROMÁXIMA).

Com isso, essa resolução, lançada pelo novo secretário de educação que havia assumido o cargo há dois meses, estabelecia que a região metropolitana do estado deveria escolher o menor valor entre a tabela PROMÁXIMA - TCE/RJ e a da FGV, optando dessa forma pelo menor preço para a compra. Foi instituído que esse valor não poderia ser ultrapassado inclusive para aquisição de gêneros da AF.

Porém, a Resolução SEEDUC N° 5.507 de janeiro de 2017, novamente atualizou essas orientações. A época, o contrato com o TCE para uso da tabela de preços havia encerrado e a decisão foi por utilizar como referência apenas a Tabela da FGV, foi mantida a orientação de que mesmo os preços de compra de gêneros da AF não poderiam ser superiores aos listados. Ou seja, essa resolução limitava o valor de compra dos gêneros, sejam eles da AF ou não, ao estipulado na tabela da FGV.

Além disso, essa Resolução fixou que os preços de compra das chamadas públicas fossem atrelados a atualização quinzenal da Tabela da FGV, sendo assim alterados quinzenalmente. Não mais era estipulado o preço na assinatura do contrato que seguiria sem variação até o término do mesmo. Assim, não permitia com isso que se cumprisse o estabelecido na Resolução 26 - nem no que diz respeito a obtenção do preço médio de mercado a partir da pesquisa de três preços locais e também, com isso, não incluía no preço os custos referentes a transporte, embalagens e encargos.

O próprio contrato proveniente da chamada pública definia que o preço deveria ser o estabelecido quinzenalmente pela Tabela FGV, justificado pelo fato de ser

elaborada já a partir de pesquisa de preço médio de mercado. No preço máximo determinado pela Tabela FGV já deveriam estar incluídos todos os demais custos para a entrega, conforme Cláusula Sétima do contrato:

O preço de aquisição é o preço pago ao fornecedor da Agricultura Familiar e no cálculo do preço já devem estar incluídas as despesas com frete, recursos humanos e materiais, assim como os encargos fiscais, sociais, comerciais, trabalhistas e previdenciários e quaisquer outras despesas necessárias ao cumprimento das obrigações decorrentes do presente Contrato (SEEDUC, 2017).

Tal resolução passou também a permitir que o recurso estadual, originalmente destinado ao PAE, fosse utilizado para outras finalidades que não apenas a compra de gêneros alimentícios. A justificativa para o fato, embora não explicitada na resolução, dava-se em consequência à crise financeira que o governo do RJ enfrentava e na busca por corte de custos na secretaria.

Tais modificações refletiram na redução dos cumprimentos dos contratos da AF ainda no segundo semestre de 2016, como também desinteresse pela participação nas chamadas públicas subsequentes.

2.6.3 Repasse de recurso financeiro para o PAE

Conforme apresentado anteriormente, a responsabilidade pela oferta de AE é dos estados e municípios que tem a obrigação de proverem a AE com recurso próprio, uma vez que o repasse federal é complementar, devendo com isso cumprir as contrapartidas estabelecidas pela Lei 11.947, tais como: constituírem CAE e prestarem conta do uso do recurso adequadamente a fim de manterem o recebimento da verba do PNAE.

O repasse do FNDE aos estados e municípios varia conforme o nível educacional e o horário de funcionamento da escola – integral ou parcial. No caso do estado do RJ, o valor destinado pelo tesouro estadual para AE foi estabelecido pela Resolução 4.986/2013. Tal Resolução atualizou o valor até então praticado pela SEEDUC para a AE, que era de apenas R\$ 0,10 para a modalidade parcial e de R\$ 0,42 para a integral (SEEDUC, 2013). Considerando a soma dos valores disponibilizados para o PAE, tanto pelo FNDE quanto pela SEEDUC, tem-se o montante total disponível para a AE. O **Quadro 8** apresenta esses valores antes e depois do reajuste de 2013. O recurso do PNAE repassado pelo FNDE aos estados e municípios é exclusivo para aquisição de gêneros alimentícios, todos os outros custos associados com estrutura, pessoal,

equipamentos, dentre outros, são de responsabilidades dos estados e municípios de modo a manterem a AE.

Quadro 8 - Valores *per capita* para AE disponibilizados tanto pelo FNDE quanto pela SEEDUC segundo modalidade de horário antes e após o reajuste de 2013.

Tabela Geral dos Reajustes de Valor Per Capita						
Modalidade de Horário	Antes			A partir de 2014		
	FNDE	SEEDUC	Total	FNDE	SEEDUC	Total
Parcial	R\$ 0,30	R\$ 0,10	0,40	0,30	0,46	0,76
Integral	R\$ 0,30	R\$ 0,42	0,72	1,00	1,33	2,33

Fonte: SEEDUC, 2013

No estado do RJ a gestão do PAE é descentralizada, ou seja, as escolas são responsáveis pela gestão do recurso e provimento da AE, devendo prestar contas ao nível central. Tal situação é diferente de municípios que possuem a gestão centralizada, como no caso das escolas municipais da cidade de Niterói, por exemplo onde o recurso é gerido pela Fundação Municipal de Educação (FME) de Niterói, que é a instituição responsável pela compra e distribuição dos gêneros a fim de serem preparados e servidos nas escolas.

Mas, no caso do estado, a SEEDUC recebe o repasse do FNDE, de acordo com o cálculo apresentado anteriormente, em 10 parcelas anuais. Esse valor deve ser transferido para as escolas também em 10 parcelas. De mesmo modo, as escolas, além do recurso federal, também recebem em 10 parcelas anuais o valor correspondente ao repasse do tesouro estadual para o PAE.

O cálculo do valor do repasse do governo estadual para as escolas ocorre da mesma forma que o utilizado no repasse do FNDE. Conforme apresentado anteriormente, a operação tem por base a multiplicação do número de alunos (conforme censo escolar do ano anterior); o número de dias de atendimento (200 dias letivos) e o valor per capita para a aquisição de gêneros para o alunado, conforme o **Quadro 8**.

O cálculo do valor a ser repassado para a AE em cada escola baseia-se no censo escolar do ano anterior e, dessa forma, pode haver variação nesse quantitativo de um ano para o outro, por motivo de fechamento de uma escola, ou reforma na estrutura, por exemplo, que leve ao aumento do número de alunos em determinada escola próxima. Com isso, é possível que o recurso estadual seja ajustado para o número real de alunos matriculados na escola até dia 31 de maio do ano corrente. Tal mudança é possível de

ocorrer alterando o repasse estadual para a escola, mas não em relação ao repasse federal.

O FNDE disponibiliza em seu sítio eletrônico o Censo Escolar com informações referentes aos anos de 2016 e de 2017. Os dados referentes à clientela atendida pelo PNAE são disponibilizados por escola, no caso, cada escola da rede estadual de educação do RJ, conforme apresentado no **Quadro 9**. Já os dados relativos ao repasse financeiro do FNDE para os estados e os valores utilizados para a compra da AF são disponibilizados no sítio eletrônico apenas na forma do total repassado ao estado e não por escola (SEEDUC, 2017b).

Quadro 9 - Alunado por ação do Programa Nacional de Alimentação Escolar no ano de 2017 em Niterói

Nome da escola	Fundamental		Médio		Fundamental EJA				Médio EJA				AEE	Total
	Parcial	Integral	Parcial	Integral	Presencial		Semipresencial		Presencial		Semipresencial			
					Parcial	Integral	Parcial	Integral	Parcial	Integral	Parcial	Integral		
CE BALTAZAR BERNARDINO	476	0	201	0	132	0	0	0	174	0	0	0	0	983
CE BRIGADEIRO CASTRIOTO	0	0	33	120	60	0	0	0	85	0	0	0	0	298
CE CIZINIO SOARES PINTO	342	0	184	0	117	0	0	0	119	0	0	0	0	762
CE CONSELHEIRO JOSINO	182	0	107	0	75	0	0	0	102	0	0	0	0	466
CE CONSELHEIRO MACEDO SOARES	442	0	583	0	0	0	0	0	216	0	0	0	0	1241
CE DAVID CAPISTRANO	0	0	914	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	914
CE DOUTOR LUCIANO PESTRE	98	0	104	0	76	0	0	0	96	0	0	0	0	374
CE DOUTOR SOUZA SOARES	74	0	45	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	119
CE DUQUE DE CAXIAS	97	0	9	0	33	0	0	0	53	0	0	0	0	192
CE EMBAIXADOR RAUL FERNANDES	176	0	0	31	0	0	0	0	0	0	0	0	0	207
CE FERNANDO MAGALHAES	347	0	157	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	504
CE GUILHERME BRIGGS	192	0	0	173	108	0	0	0	90	0	0	0	0	563
CE HILARIO RIBEIRO	253	0	212	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	468
CE JOAQUIM TAVORA	503	0	404	0	85	0	0	0	103	0	0	0	0	1095
CE JOSE BONIFACIO	260	0	181	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	441
CE LEOPOLDO FROES	442	0	0	187	108	0	0	0	99	0	0	0	0	836
CE MACHADO DE ASSIS	334	0	286	0	0	0	0	0	89	0	0	0	0	709
CE MANUEL DE ABREU	439	0	606	0	20	0	0	0	84	0	0	0	0	1149
CE MARIA PEREIRA DAS NEVES	213	0	100	0	17	0	0	0	80	0	0	0	0	410
CE MARINHEIRO JOAO CANDIDO	0	0	0	0	59	0	0	0	12	0	0	0	0	71
CE MATEMATICO JOAQUIM GOMES DE SOUSA - INTER-CULTURAL BRASIL	0	0	0	119	0	0	0	0	0	0	0	0	0	119
CE MULLULO DA VEIGA	93	0	114	0	77	0	0	0	149	0	0	0	0	433
CE PAULO ASSIS RIBEIRO	0	0	715	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	715
CE PINTO LIMA	162	0	179	0	0	0	0	0	105	0	0	0	0	446
CE PROFESSORA ALCINA RODRIGUES LIMA	147	0	135	228	61	0	0	0	0	0	0	0	5	576
CE RAUL VIDAL	239	0	437	0	180	0	0	0	161	0	0	0	0	1017
CE ZULEIKA RAPOSO VALLADARES	111	0	140	0	0	0	0	0	59	0	0	0	0	310
CEJA NITEROI	0	0	0	0	0	0	1195	0	0	0	2227	0	0	3422
CIEP BRIZOLAO 251 DONA MARIA PORTUGAL	133	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	133
CIEP 307 DJANIRA	60	63	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	123
CIEP 448 RUY FRAZAO SOARES	416	0	208	0	93	0	0	0	104	0	0	0	0	821
CIEP 449 GOVERNADOR LEONEL DE MOURA BRIZOLA BRASIL FRANCA	0	0	0	214	0	0	0	0	0	0	0	0	0	214
CIEP 450 DI CAVALCANTI	210	208	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	418
COL DA POLICIA MILITAR DO EST DO RIO DE JANEIRO	153	0	107	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	260
E E DE ENSINO FUNDAMENTAL HENRIQUE LAGE	521	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	523
E T E HENRIQUE LAGE	0	0	487	1164	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1651
EE DOUTOR MEMORIA	245	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	253
EE MENEZES VIEIRA	518	0	0	0	117	0	0	0	0	0	0	0	0	635
EE SAO DOMINGOS SAVIO	251	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	251
EEEE ANNE SULLIVAN	45	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	45
EEEE PROFESSOR ALVARO CAETANO DE OLIVEIRA	24	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	24
IE PROFESSOR ISMAEL COUTINHO	380	0	0	251	127	0	0	0	0	0	0	0	0	758
LICEU NILO PECANHA	0	0	1974	0	0	0	0	0	167	0	0	0	6	2147
Total	9271	271	9953	2487	1589	0	1195	0	2407	0	2227	0	24	27096

Fonte: SEEDUC, 2017b

Segundo o Censo Escolar, em 2017, eram quase 658 mil alunos matriculados na rede estadual de educação do estado do RJ, distribuídos em 1.345 escolas. As escolas estaduais presentes no município de Niterói atingem a marca de 27 mil alunos em 43 escolas. Acrescenta-se a isso que em Niterói existem ainda 91 escolas de educação infantil, ensino fundamental e as creches comunitárias, totalizando quase 30 mil alunos, que são de responsabilidade do município, via FME (FME, 2015; INEP, 2017).

Ao logo dos últimos anos, houve redução do número de escolas sob responsabilidade da SEEDUC, devido à crise financeira deflagrada no estado do RJ, e municipalização de algumas unidades de ensino fundamental, que estavam sob responsabilidade da SEEDUC. Em 2016, outras unidades foram fechadas por motivos diversos, não bem esclarecidos, mas que levaram a sérios movimentos de greve, manifestações e ocupações nas escolas, com presença dos alunos e professores, exigindo não só a reabertura das unidades, como também a melhoria das condições de funcionamento.

2.6.4 Instituições de apoio e controle e sua repercussão no PAE

Como dito anteriormente, os CECANE, estabelecidos desde os anos 2000, visam apoiar técnica e operacionalmente estados e municípios nas ações ligadas a AE, conforme definido ainda pela Portaria Interministerial 1.010/2006. O CECANE de São Paulo, até então responsável pelas atividades nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, firmou convênio com o Instituto de Nutrição da UERJ em 2008 com vistas a formar um núcleo regional que pudesse apoiar as atividades no estado do RJ (ANERJ, 2017). Assim, vinculado ao Instituto de Nutrição da UERJ, foi criado o Núcleo de Alimentação e Nutrição Escolar (NUCANE) composto por professores de nutrição da UERJ, alunos de graduação (bolsistas) e nutricionistas que desenvolvem ações de ensino, pesquisa e extensão no apoio as ações de AE nos municípios do estado do RJ. Visa apoiar a formação dos alunos da graduação em Nutrição, mas também de profissionais nutricionistas e outros atores envolvidos na execução do PAE, via cursos e formações e geração de conhecimento (UERJ, 2018).

No ano seguinte, em 2009, o NUCANE apoiou a instituição da Rede Estadual de Alimentação e Nutrição Escolar (REANE), com vistas a articular ações institucionais de apoio aos nutricionistas que atuavam no PNAE, tanto nos municípios como no estado. A REANE desenvolve atividades até os dias atuais tendo como representantes as

seguintes instituições: ANERJ, CRN 4, Secretária de Saúde/RJ, Secretaria de Educação/RJ, UNDIME/RJ e UERJ. Além disso, foram incluídos posteriormente o Instituto de Nutrição Annes Dias, o GEPASE da UFF e os institutos de nutrição da UFRJ Macaé e da UNIRIO (ANERJ, 2017). Em 208 instituiu-se na UNIRIO, o CECANE RJ que contratou dois agentes do PNAE, para atuarem em duas linhas de ação: “Formação de gestores e atores sociais envolvidos no PNAE” e “Apoio técnico ao FNDE para desenvolvimento de materiais de educação alimentar e nutricional para escolas” (UNIRIO, 2018).

O Comitê Executivo da REANE se reúne, mensalmente, com vistas a coordenar as ações da Rede, trocar informações e traçar ações conjuntas de apoio ao PAE, mas também às políticas de alimentação e nutrição. São realizadas também plenárias semestrais que funcionam como espaços de trocas entre os membros do Comitê e os gestores e outros atores ligados a execução do PNAE no estado e nos municípios do estado do RJ, principalmente junto aos RTs (REANE, 2018). O CAE foi em 2018 convidado a participar das reuniões da REANE visando traçar estratégias para o desenvolvimento de ações conjuntas.

Como dito anteriormente, a necessidade de existência dos CAEs foi instituída desde 1994 pela Lei 8.913 e, posteriormente, reforçada pela Lei 11.947/2009. Como definido pelo Capítulo VII da Resolução 26/2013, cabe ao CAE assessorar estados e municípios, devendo acompanhar e fiscalizar tanto o cumprimento das diretrizes do PNAE como a aplicação do recurso destinado a AE, mas também zelar pela qualidade da alimentação servida. Portanto o CAE tem atribuições específicas em relação a duas questões centrais na análise aqui desenvolvidas, quais sejam os processos de compra (incluindo a compra da AF) e a garantia de oferta de alimentação saudável. No estado do RJ, foi instituído em 1996 pelo Decreto 22.077 e, posteriormente, alterado pelos Decretos 27.038/2000 e 42.287/2010 que reforçaram a importância desse Conselho seguir as orientações da Resolução 38/2009 e elaborar o Regimento Interno.

O Regimento Interno do CAE foi elaborado em 2012 e continha as informações sobre sua constituição, funcionamento e finalidades. Desse modo, conforme previsto também pela Resolução 26/2013, o CAE, instância de caráter deliberativo, deve ser composto por maioria de representantes da sociedade civil e também por representantes do poder público. A constituição mínima do CAE RJ é de sete membros, mas pode ser até triplicada por se tratar de secretaria de educação com mais de cem escolas, desde que seja mantida a seguinte proporcionalidade:

- I - 1 (um) representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado;
- II - 2 (dois) representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica;
- III - 2 (dois) representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica;
- IV - 2 (dois) representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica.

Como estabelecido nas legislações citadas, o CAE deve atuar junto à SEEDUC, dando apoio e fiscalizando o PAE e, esta, por sua vez, deve prestar assistência para o seu funcionamento, seja com suporte operacional, fornecendo instalações físicas, provendo transporte para os conselheiros, materiais de informática e recursos humanos, como também disponibilizando informações necessárias para a atuação do CAE (SEEDUC, 2010). No entanto, há registros em atas disponibilizadas pelo CAE de que principalmente até o ano de 2014 essas condições não foram plenamente garantidas, tais como: apoio administrativo; recursos humanos qualificados para secretariar as reuniões; e a estrutura necessária para o desempenho das atividades, sejam as atividades administrativas ou relacionadas as visitas realizadas pelos conselheiros do CAE, como transporte e materiais (SEEDUC, 2017a).

Destaca-se a importância desse fato uma vez que os conselheiros, muitas vezes não tinham habilidades para uso de tecnologias, além de falta de conhecimento em lavrar as atas, redigir memorandos e ofícios, responder e-mails formais e elaborar e redigir o relatório de visitas. Registram-se também a dificuldade de quórum e de diálogo entre os próprios conselheiros e entre os conselheiros e a SEEDUC, o volume de ofícios recebidos do MP solicitando verificação em determinadas escolas, podendo chegar a 10 ou 15 solicitações em um mês, com um prazo curto para resposta ou ainda deveriam contemplar visitas em municípios distantes da capital, o que dificultava o atendimento pelos conselheiros do CAE.

Ao longo do período 2010 a 2017, o CAE, aprovava a prestação de contas apresentada pela SEEDUC, porém com ressalvas relativas a dificuldade de análise do total repassado pelo FNDE, mas também pela contrapartida do Estado para o PAE. Destaca-se aqui as ressalvas referentes à compra da AF, que ainda se apresentava aquém do esperado, com pontos a serem esclarecidos e melhorados em relação a chamada pública e, ainda em relação às irregularidades observadas em visitas à algumas escolas pelo CAE (ALERJ, 2015; SEEDUC, 2017a).

Porém, por vezes o Ministério Público estadual (MP RJ) solicitou melhorias na atuação do CAE considerando suas competências e atuou por meio de Centros de Apoio Operacionais (CAO), especialmente o CAO Educação que fiscaliza a qualidade dos serviços ofertados pelo sistema educacional, incluindo o funcionamento da alimentação escolar, próximo ao CAE, além de promover encontros, cursos e levantamentos sobre a AE. Por meio de parceria entre o MP Federal e o MP dos estados foi instituído em 2013 o projeto intitulado Ministério Público pela Educação (MPEDUC) com o objetivo de coletar informações, realizar audiências públicas e visitas as escolas. Em 2014 o MP via MPEDUC iniciou o projeto de levantamento da situação da AE nas escolas municipais do Rio de Janeiro e, em 2017, nas escolas estaduais (MPRJ, 2017).

Ainda, por meio do projeto Controlando Educação do TCE RJ foram realizadas também uma série de auditorias nas escolas das diferentes DRA estaduais, totalizando nove no ano de 2014, para verificar as condições de organização e funcionamento das unidades escolares no que dizia respeito à AE e à infraestrutura, dentre outras questões. Os resultados dessa verificação apontavam irregularidades: na aquisição de gêneros alimentícios, na liquidação de despesas com a AE, no armazenamento, no local de preparo e de consumo e ainda nas condições de higiene dos manipuladores em diferentes níveis nas escolas auditadas (TCERJ, 2014).

Assim, tanto o TCE RJ quanto o MP RJ, além de cobrarem melhorias na atuação do CAE RJ, por meio de ofícios direcionados ao CAE solicitando visitas a determinadas escolas e posterior resposta com relatórios sobre as condições, também fiscalizavam diretamente a atuação da SEEDUC no cumprimento PAE. Outros órgãos atuaram da mesma forma cobrando melhorias tanto na atuação da SEEDUC como do CAE, como foi o caso do Conselho Regional de Nutrição da 4ª Região (CRN-4).

Em 2009, a partir de denúncias recebidas, o MP acionou o CRN-4 para que realizasse uma ação de fiscalização junto ao PAE e em 2010, sob nova gestão, o CRN-4 em parceria com a Associação de Nutricionistas do Estado do Rio de Janeiro (ANERJ), desenvolveu um modelo de Relatório de Visita para avaliação do funcionamento e diagnóstico da alimentação oferecida aos alunos das escolas estaduais. O foco da avaliação, inicialmente, era abordar aspectos ligados ao planejamento e qualidade nutricional dos cardápios, controle de qualidade e aspectos higiênico-sanitários, uniformização de manipuladores de alimentos e condições de área física das Unidades de Alimentação e Nutrição (UAN). A metodologia proposta visava realizar uma

avaliação por amostragem do PAE, tornando-se um projeto mais amplo do que o solicitado pelo MP (CRN, 2013).

Ao longo do período de 2010 e 2012, a equipe de fiscalização do CRN-4, apesar de limitada, realizou visitas, por amostragem, a escolas dos 92 municípios do estado, contemplando a divisão por DRA e totalizando aproximadamente 300 escolas visitadas. Assim, em 2013, o relatório publicado pelo CRN-4 sobre a qualidade da alimentação oferecida por unidades escolares estaduais no Estado do Rio de Janeiro indicou que 62% dos alunos consumiam as refeições nas unidades escolares e, que também professores e funcionários se alimentavam na escola. A avaliação do documento Manual Operacional do PAE (MOPAE) de 2010, na época da fiscalização revelou que os aspectos relativos ao cardápio planejado atendiam os princípios dietéticos em relação a quantidade, qualidade, adequação e harmonia. Porém, segundo o relatório, os cardápios não eram seguidos e, muitas vezes, nem consultados ou disponibilizados. Foi frequente a oferta de itens proibidos e/ou restritos, assim como menor oferta de itens obrigatórios, como frutas e hortaliças. Quase a totalidade das unidades escolares não cumpria a obrigatoriedade de compra da AF, fato de extrema relevância para a análise aqui empreendida, pois indica, por um lado, os desafios do processo de compra e, por outro, as características da institucionalidade do programa. Nesse sentido, evidencia-se a articulação de ações de diferentes organizações da sociedade civil e espaços institucionais de controle social e direito público (CAE, CRN-4, Ministério Público) condicionando o PAE em âmbito local.

O Relatório também analisou as condições higiênico-sanitárias das unidades escolares, desde o preparo até a distribuição, incluindo as condições da área física e dos manipuladores indicando que os procedimentos adotados ofereciam riscos de consumo de alimentos impróprios e contaminados. Ou seja, de um modo geral, a execução do PAE não atendia aos princípios e diretrizes do FNDE e nem da legislação sanitária.

O Relatório destacou as atribuições do nutricionista no âmbito do PAE, a importância do cumprimento do número de profissionais nutricionistas necessário, (386 nutricionistas no estado do RJ, de acordo com a Resolução CFN 465/2010). Apesar de existirem 1.620 unidades escolares não havia o cargo de nutricionista na SEEDUC e à época, a Coordenação de Alimentação Escolar contava com três nutricionistas contratadas, sendo uma delas RT do programa. Ao término da pesquisa, em 2013, apesar de 270 unidades escolares terem sido municipalizadas, ou seja, o número total de

escolas ter reduzido, duas das nutricionistas pediram desligamento, tornando ainda mais crítico o número de nutricionistas atuando no PAE RJ.

As recomendações do relatório para a SEEDUC incluíam: a criação do cargo de nutricionista entre os profissionais da SEEDUC; realização de concurso público e atendimento do número previsto de profissionais nutricionistas compatíveis com a execução do PAE RJ; adequação das instalações das escolas e capacitação permanente dos manipuladores de alimentos e parcerias com órgãos para auxílio na fiscalização, como Vigilância Sanitária e o próprio CRN-4 (CRN, 2013).

O Relatório foi amplamente divulgado, encaminhado ao MP RJ, à SEEDUC, ao FNDE e ao CAE RJ, que por meio de ofício 312/2014 do FNDE foi cobrado do CAE a fiscalização na execução do PAE-RJ, diante de suposta irregularidade no programa. Considerando as dificuldades de atuação do CAE, já apresentadas, ainda que o prazo para resposta indicado pelo MP tenha sido de 30 dias, o CAE levou três meses para enviar uma resposta ao FNDE, que foi superficial, sem pareceres conclusivos sobre as visitas, apenas informando o quantitativo de visitas realizadas no ano anterior, sinalizando que não tinham condições de cumprir com o solicitado, mesmo considerando visitas por amostragem às regiões do estado. A resposta do CAE ao CRN-4 foi semelhante o que indica os desafios enfrentados para seu funcionamento e atuação.

Após dois mandatos da então presidente do CAE, de 2010 a 2017, em 2017 houve eleição para todos os novos conselheiros, apenas dois da gestão anterior permaneceram, os novos representantes passaram por treinamentos, incluindo orientações sobre o procedimento de chamada pública para compra da AF, fornecido pela ASPTA (Associação sem fins lucrativos que assessora a Agricultura Familiar e a Agroecologia desde 1983). Em 2017, ainda, foi realizada a revisão do Regimento Interno do CAE e elaboração do Plano de Ações para 2018, com agendamento prévio de datas para visitas as regiões do Estado, para além das visitas em atendimento as solicitações do MP. Tal organização foi encaminhada a SEEDUC, e uma vez aprovada possibilitou fornecimento de transporte para todos os conselheiros, seja para visitas ou para as plenárias. Foi elaborada ainda a metodologia de Seminários a serem realizados ao longo de 2018, nas diversas regiões do estado, para diálogo com as entidades locais e busca por divulgação e fortalecimento da atuação do CAE. A atual gestão do CAE RJ, iniciada em meados de 2017, passou a ter composição conforme apresentada no **Quadro 10**.

Quadro 10 – Composição do CAE RJ no ano de 2017

CARGO	INSTITUIÇÃO	REPRESENTAÇÃO	DATA INÍCIO
PRESIDENTE	CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE	SOCIEDADE CIVIL	18/05/2017
MEMBRO			18/05/2017
VICE-PRESIDENTE	CONSELHO ESCOLAR DO IESK	PAIS DE ALUNOS	18/05/2017
MEMBRO			18/05/2017
MEMBRO	ACELBRA-RJ	SOCIEDADE CIVIL	18/05/2017
MEMBRO			29/11/2017
MEMBRO	CONSELHO ESCOLAR DO CE HILÁRIO RIBEIRO	PAIS DE ALUNOS	18/05/2017
MEMBRO			29/11/2017
MEMBRO	SINPRO-RIO	PROFESSORES	18/05/2017
MEMBRO			18/05/2017
MEMBRO	ILE OMON OYA LEGY	PROFESSORES	18/05/2017
MEMBRO			18/05/2017
MEMBRO	SEEDUC/RJ	PODER PÚBLICO	09/01/2018
MEMBRO			09/01/2018

Em relação a SEEDUC, ainda em 2012, foi criado o cargo de Gestor de Segurança Alimentar vinculado a Superintendência de Infraestrutura, oferecido para servidores por mobilidade interna, preferencialmente para professores que desejassem atuar na Coordenação de Alimentação Escolar apoiando as ações do PAE nas regionais. (SEEDUC, 2012).

Em relação ao quadro de nutricionistas, a atual RT do PAE, foi contratada em 2014 e, ainda em 2018 é a única nutricionista do PAE RJ. Não houve a criação do cargo de nutricionista e nem contratação de nenhum outro profissional conforme recomendado tanto pelo CRN-4 como pelo MP RJ.

Em síntese, os dados aqui apresentados, sobre a estrutura institucional e de gestão do PAE em âmbito local indicam como potencialidade a existência de um conjunto de órgãos com atribuições voltadas para monitoramento do programa. Trata-se de uma estrutura complexa, que demanda recursos para sua existência, instrumentos e mecanismos institucionais, bem como qualificação dos atores. Destaca-se a necessidade de profissionais envolvidos diretamente com o tema, como os nutricionistas, e a ação política os órgãos profissionais envolvidos com a categoria, que foi identificada em âmbito nacional e também em âmbito local, como relevantes nesse processo. Por outro lado, os dados aqui apresentados sinalizam também os desafios de funcionamento das instâncias de Controle Social, como o CAE que afetam as possibilidades de ação política da sociedade civil ali representada. Boa parte dessa ação política é canalizada para os espaços institucionalizados de controle social, como o CAE. Cabe questionar sua vitalidade de atuação para além desse lócus institucional.

Porém, apesar da crise enfrentada no estado do RJ em relação a compra da AF, houve mudança ao longo dos anos recentes, conforme apresentado a seguir.

2.6.5 Compra de gêneros para o PAE RJ

Para a compra dos gêneros para a AE, as escolas recebem recurso do governo federal, via PNAE, além do repasse do estado que no RJ, ocorrerem por meio das Associações de Apoio à Escola (AAE), que são formadas no interior das escolas para recebem os repasses para o PAE, tanto o recurso federal quanto o estadual. A obrigatoriedade de aquisição de gêneros da AF e empreendimentos familiares para a AE com dispensa de licitação, estabelecida pela Lei 11.947/2009 está relacionada apenas ao recurso do FNDE, não incluindo o repasse estadual.

Como o recurso do FNDE é exclusivo para compra de gêneros alimentícios, fica a cargo da Secretaria de Educação o fornecimento e manutenção da estrutura para a operacionalização da AE, desde a compra até a distribuição. Assim, é de responsabilidade da SEEDUC a montagem da cozinha segundo as normas da ANVISA (RDC 216/2004), visando garantir as condições higiênico-sanitárias no fornecimento das refeições, além de fornecer os equipamentos e utensílios, garantir a manutenção dos mesmos, também reformas da estrutura e descarte adequado, no caso de material em desuso. As escolas públicas também podem receber recurso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que também foi estabelecido pela Lei 11.947/2009 como verba suplementar, com repasse anual que pode ser utilizado em manutenção dos prédios e instalações com vistas a assegurar o funcionamento das escolas. Existem ainda outras modalidades do PDDE, as “Ações Agregadas ao PDDE”, que visam apoiar ações como os programas: Água na Escola, Escola do Campo, Escola Sustentável e Escola Acessível (BRASIL, 2017d).

Os recursos humanos para o preparo das refeições são de responsabilidade da SEEDUC, nos últimos 30 anos não houve concurso para a função de merendeira e, com isso, não há número suficiente desse profissional para atuar nas mais de 1.300 escolas estaduais. Foi contratada empresa terceirizada e a terceirização nas cozinhas escolares, atualmente, chega a 90% do recurso humano nas escolas, conforme relato do gestor.

Em sua perspectiva, a terceirização melhorou o funcionamento do preparo das refeições, uma vez que a empresa que passou a ser responsável pela atuação dos funcionários, pelo fornecimento de material de limpeza e pelas questões higiênico-sanitárias. Porém, por outro lado, segundo as merendeiras, as mesmas foram recontratadas pelas empresas que assumiram a terceirização, e as condições de trabalho pioraram. De um modo geral, o quantitativo de funcionários caiu pela metade com e

carga horária de 44hrs/semanais foi colocada como bastante extenuante, principalmente ao se considerar as condições precárias das cozinhas escolares que tornam o trabalho ainda mais árduo.

Desse modo, parte da atuação que seria de responsabilidade da equipe de nutricionistas da SEEDUC, como, por exemplo, supervisionar a qualidade sanitária e o preparo das refeições, fica a cargo de nutricionista da empresa contratada. Tal fato foi apontado como ponto positivo tanto por diretores de escola quanto por representantes da Coordenação de Alimentação Escolar, uma vez que possibilitou mais controle das atividades desempenhadas nas cozinhas e não há adequado número de nutricionistas para tal pela SEEDUC. Assim, segundo relato de gestores entrevistados, dentre os fatores apontados como positivos está a proximidade da supervisão com as escolas, uma vez que a empresa terceirizada deve garantir a qualidade no preparo das refeições em contrato e, desse modo, possui número adequado de nutricionistas para tal. Porém, cabe destacar que apesar disso, a empresa terceirizada que vem prestando serviço para a SEEDUC, que teve seu contrato prorrogado pela quinta vez em 2017, foi apontada como envolvida em corrupção e, devido à dívida da SEEDUC no pagamento do contrato, está com salário atrasado para seus funcionários. Tal empresa possui apenas duas nutricionistas em seu quadro técnico para a supervisão nas escolas do estado (BRASIL, 2016).

Assim, apesar disso, devido a inadequação do número de nutricionistas para atuar no PAE, outras ações de responsabilidade também desse profissional, como as ações de EAN, previstas na Lei 11.947/2009, ficam prejudicadas. Tais ações não são realizadas nas escolas estaduais do RJ, assim como o tema da alimentação não está inserido nos Projetos Políticos Pedagógicos (PPP) das Escolas. Seriam fundamentais na promoção da alimentação adequada e saudável (PAAS), incluindo a aceitação da alimentação fornecida. Os “Dez Passos para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas” são orientações constantes no Manual Operacional do PAE, elaborado pela Coordenação de Alimentação Escolar em 2013. São passos norteadores, baseados nas diretrizes da Portaria Interministerial 1.010/2006, que visam propiciar PAAS, atitudes de autocuidado e promoção da saúde as escolas, ainda que por si só não sejam suficientes. Apesar disso, destaca-se que o Regimento Interno da SEEDUC (2014), estabelece que compete a Coordenação de Segurança Alimentar a função de “acompanhar a execução dos projetos e programas referentes à educação alimentar e nutricional nas unidades escolares da Secretaria de Estado de Educação, orientando na correta aplicação dos

recursos nos limites de sua competência”. A Resolução SEEDUC N° 5.449/2016, que estabelece as diretrizes para o PAE, não acrescenta nenhuma outra obrigatoriedade relacionada a EAN, questiona-se, a quem competiria a realização de tais atividades, então?

Os diretores escolares são responsáveis pela garantia de funcionamento do PAE em suas unidades educacionais. Considerando então suas competências diante de um programa descentralizado como o PAE, os mesmos têm a incumbência de organizar os itens e as quantidades a serem adquiridas, selecionarem os fornecedores e executarem a compra. Cabe a eles também a elaboração do Mapa de Controle do PAE, popularmente conhecido nas escolas como “Mapa de Merenda”, documento que deve conter as informações sobre o que foi servido, na prática, diariamente, além do total de refeições fornecidas e as notas fiscais de compras anexadas. Esse documento deve então ser enviado mensalmente à DRA com vistas a prestação de contas.

Ainda, as escolas são autônomas no que diz respeito à escolha dos fornecedores. Porém, para tanto, conforme Resolução N° 2.624/2003 e Resolução N° 3.707/2007, há necessidade de cadastramento obrigatório e atualização anual dos fornecedores diretamente nas escolas ou nas Coordenadorias Regionais. Desse modo, cabe ainda aos diretores escolares garantir o cadastro dos fornecedores. Além de documentos como contrato social, certidão negativa de débitos e alvará, a empresa ou cooperativa deve apresentar também certificado de vistoria sanitária. E, com isso, deve ser examinada a situação do fornecedor junto à Secretaria de Estado de Receita para que seja realizada a compra.

Como já apresentado, existe a preconização ainda de que para as aquisições de gêneros alimentícios, assim como em toda compra pública, sejam observados os princípios da Lei 8.666/1993. Ou seja, de um modo geral, todas as compras públicas devem ocorrer por meio de licitação. Quando as aquisições forem de pequenos valores (até R\$ 8.000,00), as UEs devem realizar pesquisas de preços em pelo menos três fornecedores, buscando assegurar a compra de menor preço e com melhor qualidade (SEEDUC, 2003; BRASIL, 2016b).

Como dito anteriormente, a compra de gêneros realizadas pelas escolas no estado do RJ, não só as da AF, ocorre diretamente em cada escola sem a realização de licitação por esta ou por algum outro órgão. Há a tomada de três preços (usualmente online) e a escolha pelo menor preço, e não há possibilidade de ultrapassar os preços máximos para compra estabelecidos pela tabela da FGV, mesmo para compra da AF, independente de

normatização federal do programa que determina tomada de três preços locais para compra da AF.

Essa característica do processo local do PAE afeta diretamente as possibilidades e motivações dos agricultores familiares para inserção no programa e merece destaque na análise.

Em relação à oferta de refeições nas escolas, observou-se que, em alguns casos de escolas com horário integral da Rede Estadual são oferecidas quatro refeições, um lanche na entrada (7:30), outro no intervalo da manhã (9:45), seguido do almoço (12:00) e ainda um lanche da tarde (15:45), antes do horário de saída (16:30). Porém, outras escolas também de horário integral não oferecem o lanche da entrada, apenas o lanche do meio da manhã, almoço e lanche da tarde.

E, nos casos de escolas em horário parcial, para aquelas no turno da manhã, com horário geralmente de 7:30 as 12:30, são ofertados um lanche no meio da manhã e o almoço. Ou, nos casos das escolas parciais no turno da tarde, em geral de 13:00 as 18:00, há oferta de almoço e um lanche da tarde. Destaca-se ainda a criação, em 2007, do programa federal Mais Educação, teve como objetivo ampliar a oferta de educação em tempo integral nas escolas municipais e estaduais, contemplando no mínimo sete horas na escola, incluindo a oferta de atividades optativas e no mínimo três refeições para mais alunos (BRASIL, 2018).

O almoço também pode ocorrer em horário simultâneo, no mesmo refeitório, tanto para os alunos do turno da manhã, que estão de saída, como para os do turno da tarde. Porém, para isso, deve haver estrutura física suficiente que comporte tal intersecção, o que nem sempre é observado. Também, outra questão relevante no caso brasileiro é que os lanches são servidos durante o horário de intervalo, no recreio, que é único tempo livre que os alunos têm para fazer as outras atividades, o que acaba competindo com a alimentação.

Embora não tenha sido observado nas escolas visitadas durante essa pesquisa, importante destacar que ainda existe, em alguns casos, a oferta de almoço no horário do meio da manhã, as 10:00, apesar da inadequação do horário aos hábitos e cultura locais. A justificativa relaciona-se com o fato de que a oferta de refeição no intervalo e não no horário de saída favoreceria o consumo.

Outro ponto é que no caso brasileiro não existe uma quantidade mínima a ser consumida, mas há bastante controle em relação a repetição ou ainda ao fato dos alunos

se servirem de duas porções de fruta ou itens ofertados individualmente, por exemplo. Assim, importante considerar que, no Brasil, por existirem distintas situações em relação ao tempo que o aluno passa na escola, em função de ser horário parcial (manhã ou tarde) ou tempo integral, pode acontecer de a criança ter acesso às refeições em apenas um dos turnos do dia. Desse modo, não há garantia de fornecimento de refeições no contra turno do horário escolar, como também não há oferta de refeições aos alunos durante os meses de férias escolares.

Ainda, apesar de preconizado na Lei, de acordo com os relatos colhidos durante o estudo, as escolas apenas estariam prontas para atender algum tipo de refeição diferenciada caso fosse solicitado com antecedência. Porém, conforme observado nas visitas, houve situação de os alunos se declararem vegetarianos na hora de se servirem das refeições e, no caso, a única opção de refeição disponível ser composta por carne sem opção de separação e os alunos consumiam apenas macarrão puro sem nenhum complemento.

2.6.6 Chamamento público para compra da AF

A possibilidade de dispensa de licitação para a aquisição de gêneros da AF para o PNAE gerou a necessidade de se estabelecer um instrumento mais adequado para a compra, que valorizasse a produção local e levasse em conta a lógica necessária para compra da AF (BRASIL, 2016b; SCHOTTZ, 2017; BRASIL, 2017e). Posto isso, estabeleceu-se, ainda na Resolução 38/2009, que as secretarias de educação deveriam elaborar um edital de chamamento público convidando os agricultores familiares e empreendedores familiares rurais. A AF participaria apresentando projetos de venda de acordo com sua produção, conforme as orientações publicadas nos editais relativas à documentação necessária.

Assim, buscando resgatar como ocorreu o processo de compra da AF para o PAE no estado do RJ identifica-se que em 2010 foi criado o Núcleo de Apoio Estadual ao PNAE por Resolução Conjunta da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento (SEAPPA) e da Secretaria de Educação. Esse núcleo era composto, por: SEAPPA (Presidente e Diretor Técnico de Relacionamento com a Produção da CEASA - Centrais de Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro), EMATER (Presidente da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio de Janeiro) e SEEDUC (Superintendente de Infraestrutura, Coordenador de transporte Escolar e

Coordenadora de Alimentação Escolar). Sua instituição visava promover o atendimento nutricional dos alunos das escolas estaduais do RJ, conforme a Lei 11.947/2009, zelando pela aplicação do estabelecido no Art. 14 da referida lei (SEEDUC; SEAPPA, 2010).

Apesar da criação do Núcleo nesse momento oportuno, não houve relatos de atividades desenvolvidas ou continuidade de encontros por parte dos envolvidos. Houve apenas manutenção de parceira da EMATER com a SEEDUC, via atuação principalmente da gerente de projetos sociais da EMATER, que continuou trabalhando com a Coordenação de Alimentação Escolar para fortalecer a compra da AF para o PAE. A atuação se dava principalmente na forma de mapeamentos da produção agrícola no estado e treinamentos de atores envolvidos (MENDONÇA, 2016).

Posto isso, o primeiro edital de chamamento público para compra da AF pela SEEDUC foi lançado em 2011. Para esse edital, a secretaria de estado de educação, com apoio da EMATER, definiu a lista de produtos a serem adquiridos e realizou treinamento de diversos profissionais para atuarem nesse processo. A lista disponibilizada de produtos possíveis de serem adquiridos da AF era composta por 10 itens, a saber: banana, aipim, abobrinha, cenoura, ovo, tomate, arroz, abóbora, bananada e tangerina. Na época de lançamento havia a promessa de aumento da quantidade de gêneros já para o ano seguinte (SEEDUC, 2011).

Definiu-se também que, para a aquisição de gêneros da AF, os agricultores deveriam entrar em contato, logo que lançado o edital, primeiramente com a DRA da escola de seu interesse. Após serem informados da documentação necessária para participar deveriam entregar os documentos solicitados e o projeto de vendas, na escola selecionada. Passada a etapa de análise da documentação e devidamente habilitados, haveria a assinatura de contrato para então iniciar o planejamento de entrega dos gêneros. Como esse primeiro edital foi lançado já em julho, previa-se a realização da compra da AF para o atendimento de, no máximo, cinco meses do ano letivo. Porém, nesse primeiro ano, não houve compra da AF.

Em 2012 o edital também foi lançado no meio do ano e posteriormente prorrogado até final de agosto. Esse foi o primeiro ano no qual houve compra da AF para o PAE. A adesão das escolas foi de 15%, ou seja, do total de escolas 15% delas adquiriram gêneros da AF, contemplando oito das quinze DRA. O total de recursos destinados a compra da AF significou 1,2% do total repassado pelo FNDE para a AE. Destaca-se que, embora não sem contratemplos, a partir desse ano de 2012 houve

publicação de edital de chamamento pública para aquisição da AF pela SEEDUC (SEEDUC, 2012b). Pelo **Quadro 11** abaixo é possível verificar o número de escolas que aderiram a compra da AF de 2012 a 2016.

Quadro 11 – Relatório de aquisição de gêneros da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no ano de 2016 pela SEEDUC

Ano	Total de unidades Escolares que adquiriram da AF (%)	Total de unidades Escolares que não receberam propostas da AF	Total de unidades na rede estadual de ensino
2012	186 (15%)	1081	1267
2013	397 (32%)	860	1257
2014	515 (42%)	724	1239
2015	975 (78%)	268	1243
2016	960 (77%)	277	1237

Fonte: SEEDUC, 2016

Até 2014 eram as escolas que ficavam a cargo de divulgarem os editais de chamada pública para compra da AF. Mas era a própria SEEDUC que elaborava de modo centralizado o modelo de edital, estabelecia o prazo de abertura e encerramento da chamada pública e determinava quais itens poderiam ser adquiridos da AF. Porém, competia às escolas seguirem estas instruções fornecidas para a consequente elaboração e abertura de seus editais. Com isso, destaca-se que a participação das escolas no que diz respeito a compra da AF, iniciou bastante tímida, mas foi aumentando ao longo dos anos (SEEDUC, 2014b).

A partir de 2015, como estratégia de incentivar a compra da AF, o edital passou a ser elaborado e disponibilizado pela própria SEEDUC. A chamada pública passou a ser centralizada nas Regionais Administrativas que já elencavam, por escola, as quantidades de cada gênero, que deveriam ser adquiridas. Com isso, a abertura de edital de chamada pública não mais dependia de iniciativa da escola. Não havia mais necessidade de as escolas elaborarem e divulgarem o edital. Com o lançamento do edital pela própria SEEDUC, automaticamente todas as escolas estariam disponíveis para receberem projetos de venda dos agricultores. Na primeira etapa os agricultores familiares deveriam entregar a documentação para habilitação na DRA de seu interesse. E, após habilitados, na segunda etapa, cabia as escolas o recebimento do projeto de venda dos agricultores interessados que seria então enviado. De posse dos projetos de venda, as escolas encaminhariam os mesmos as suas respectivas DRA para que fosse realizada a adequação dos fornecedores por escola conforme os critérios de priorização e desempate. Observa-se assim que, com o edital já pronto e automaticamente aberto,

houve um expressivo aumento na participação das escolas na compra da AF após 2015, conforme demonstrado no **Quadro 11** acima (SEEDUC, 2015).

Quadro 12 – Verbas do PNAE repassadas à SEEDUC e sua aplicação na Agricultura Familiar

Ano	Verba total repassada para a SEEDUC pelo FNDE	Valor correspondente a 30% da verba total PNAE	Verba efetivamente utilizada para aquisição da agricultura familiar	% correspondente a verba efetivamente utilizada para aquisição da agricultura familiar
2012	R\$ 72.270.612,00	R\$ 21.681.183,60	R\$ 852.899,10	1,2 %
2013	R\$ 69.923.576,80	R\$ 20.977.073,04	R\$ 2.053.846,46	2,9 %
2014	R\$ 51.575.655,60	R\$ 15.472.696,68	R\$ 4.034.747,16	7,8 %
2015	R\$ 44.384.414,94	R\$ 13.315.324,48	R\$ 7.780.735,94	17,5 %
2016	R\$ 46.051.840,00	R\$ 13.815.552,00	R\$ 9.363.033,97	20,3 %

Fonte: Elaborado pela autora, com base em SEEDUC, 2016

Assim, em 2016, ao todo foram entregues 3.765 projetos de venda de agricultores familiares nas unidades escolares provenientes de 177 agricultores familiares habilitados. O Quadro 12 apresenta o total de agricultores por grupo que apresentou os projetos de venda no ano de 2016 e sua distribuição por estado. Destaca-se que, dos grupos formais, 40% eram de fora do estado. Nesse ano foram adquiridos 29 dos 39 itens disponibilizados para compra da AF. Destaca-se que a maioria (3.112) dos projetos recebidos pelas DRA vieram de grupos formais, seguido de fornecedores individuais (478) e então grupos informais (175).

Quadro 13 – Total de agricultores que apresentou projetos de venda à SEEDUC nos anos de 2016, 2017 e 2018 segundo o grupo de agricultores e sua distribuição por estado

	2016					2017					2018				
	RJ	MG	ES	SP	Total	RJ	MG	ES	SP	Total	RJ	MG	ES	SP	Total
Agricultores Familiares															
Grupos Formais	17	2	8	1	28	19	1	3	-	23	36	-	1	-	37
Grupos Informais	20	-	1	-	21	18	-	1	-	19	33	-	-	-	33
Fornecedores Individuais	128	-	-	-	128	103	-	-	-	103	90	-	-	-	90
Total de Agricultores Habilitados					177					145					159

Fonte: Elaborado pela autora, com base em SEEDUC, 2016

Destaca-se que especificamente a DRA “Baixadas Litorâneas”, a qual engloba as escolas estaduais do município de Niterói, não realizou compra da AF nem em 2012 nem 2013. Ou seja, nos anos iniciais, nos quais havia necessidade de iniciativa das próprias escolas em lançarem os editais de chamada pública para compra da AF, não houve adesão. Somente em 2014 houve a primeira compra e 15 contratos foram fechados. Mas, foi a partir de 2015, com a mudança no sistema de abertura do edital realizado então diretamente pela SEEDUC e não mais dependendo das escolas, é que houve aumento no número de contratos realizados com os agricultores familiares. Em 2015 de um total de 206 projetos de venda foram recebidos e 83 escolas foram contempladas, conforme pode ser observado no **Quadro 14** abaixo (SEEDUC, 2015a).

Quadro 14 – Participação da compra da Agricultura Familiar na Regional Baixadas Litorâneas no período de 2012 a 2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Valor repassado pelo FNDE	R\$852.899,10	R\$2.053.846,46	R\$4.034.747,16	R\$7.780.735,94	R\$9.363.033,97
Valor de compra da AF	-	-	R\$104.007,42	R\$619.954,68	R\$640.302,44
% equivalente a compra da AF	0 %	0 %	2,6 %	7,9 %	6,8%
Total de escolas que adquiriam da AF no estado	186	397	516	973	959
Total de escolas que adquiriam da AF na Regional	-	-	15	83	67

Fonte: Elaborado pela autora, com base em SEEDUC, 2016

Conforme apresentando no **Quadro 15** abaixo, no ano de 2016 a DRA Baixada Litorânea recebeu 293 projetos de venda de agricultores familiares, tendo fechado 126 contratos com cinco grupos formais e cinco fornecedores individuais. Em 2017 foram 290 projetos de venda de agricultores familiares, tendo fechado 131 contratos. Apesar de números próximos de projetos e contratos entre 2016 e 2017, os contratos assinados não foram todos cumpridos até o final do ano de 2017. Observou-se no final de 2017 e também na chamada pública de 2018 menor participação por parte dos grupos formais dos agricultores familiares. Em grande medida atribuiu-se tal fato as mudanças provocadas pela Resolução 5.507/2017 da SEEDUC que, conforme apresentado anteriormente, suas regras infringem a Resolução 26/2013 e a própria Lei 11.947. Uma vez que tal Resolução incorporou aspectos que dificultaram a venda de gêneros da AF

para o PAE. A não tomada de preço de mercado e a fixação do uso da Tabela FGV tanto norteando os preços como os itens possíveis de serem adquiridos limitava a venda, inclusive por que em tal situação não era possível incluir os custos com embalagem, transporte e encargos conforme previsto em legislação. Ainda, o preço adotado na chamada pública deixou de ser fixo para todas as entregas do contrato assinado naquele ano, passando a variar quinzenalmente, conforme disponibilizado pela tabela da FGV.

Quadro 15 – Participação dos Agricultores Familiares para a Regional Baixadas

	Projetos de Venda	Contratos	Agricultores Familiares		
			Grupos Formais	Grupos Informais	Fornecedores Individuais
2016	293	126	5	0	5
			-COOPAFO (Araruama/RJ)		-Iguaba
			-AMPRURIS (Rio Bonito/RJ)		-Rio Bonito
			-APIBOC (Bocaiúva/MG)		-Saquarema
			-COOPAFERMG (Janaúba/MG)		-São Pedro da Aldeia (2)
			-CAFSERRANA (Santa Maria de Jetibá/ES)		
2017*	290	131	7	0	10
			-COOPAFERMG (Janaúba/MG)		-Iguaba
			-CAFSERRANA (Santa Maria de Jetibá/ES)		-Rio Bonito
			-COOPRAM/ES		-Saquarema
			-CAFAC/ES		-São Pedro da Aldeia (2)
			-AMPRURIS (Rio Bonito/RJ)		-Tanguá (2)
			-COOPRAPA (Paty do Alferes/RJ)		-Silva Jardim (3)
			-COOPASS (Cachoeiras de Macacu/RJ)		
2018*			1	3	9
			-CRL Mulher (Nova Friburgo/RJ)	-Florândia da Serra II (Nova Friburgo/RJ) -Florândia da Serra III (Nova Friburgo/RJ) -Agricultores Familiares Rurais de Rio Bonito/RJ	-Iguaba -Itaboraí -São Pedro da Aldeia (2) -Saquarema (2) -Silva Jardim (3)

Litorâneas nos anos de 2016, 2017 e 2018

Fonte: Elaborado pela autora. *2017 e 2018 os dados são referentes aos contratos assinados, e não aos efetivamente cumpridos, pois esses dados ainda não haviam sido disponibilizados pela SEEDUC à época.

Outra mudança ocorrida também no ano de 2015 foi a ampliação da lista de produtos possíveis de serem adquiridos da AF. Em parceria com a EMATER, a SEEDUC atualizou a lista que passou a compreender 39 itens: abacaxi, abóbora, abobrinha, aipim, alface, arroz, bananada, banana prata, batata doce, berinjela, beterraba, brócolis, caqui, cebolinha, cenoura, coentro, couve, couve-flor, chuchu, espinafre, feijão, filé de peixe, goiaba, goiabada, inhame, iogurte, laranja natal e seleta, limão, manga, mel, melancia, ovos e ovos de galinha caipira, pepino, quiabo, repolho, salsa, tangerina, tomate e vagem (SEEDUC, 2015).

A EMATER, empresa vinculada à Secretaria de Agricultura, atua por meio de seus escritórios locais nos programas e projetos de assistência técnica e extensão rural, principalmente ligados a AF. Ainda, tendo responsabilidades enquanto entidade articuladora, a EMATER também poderia atuar junto aos agricultores auxiliando-os na elaboração dos projetos de venda para a AE em atendimento aos editais de chamada pública. Cabe a EMATER ainda a disponibilização anual de levantamento relativo a produção, número de agricultores e preço dos itens produzidos por município no estado do RJ (EMATER, 2016b). Assim, a parceria da EMATER com a SEEDUC foi responsável por apontar a vocação agrícola do estado e as condições de atendimento da demanda das escolas no que diz respeito a compra de alimentos da AF.

Desse modo, a EMATER vem atuando no apoio à compra da AF para a AE. Em 2015, no mesmo ano da ampliação do limite de venda dos agricultores familiares para a AE pela Resolução 04, a EMATER definiu nova coordenação específica para atuar nas ações de Mercado Institucional. Nesse ano a parceria da EMATER com a SEEDUC contribuiu para a ampliação da lista de itens disponíveis na chamada pública como também na capacitação de diretores regionais, realizada nas diferentes regiões administrativas do estado. Destaca-se a inclusão de itens como ovo caipira (orgânico), filé de peixe e mel em 2015 para os quais houve atuação específica junto às cooperativas e entidades da área. Porém, destaca-se que desde a listagem disponibilizada pela SEEDUC, em 2011, com os itens possíveis de serem adquiridos da AF e também na lista atual composta pelos 39 itens, está presente o arroz, que não é de vocação agrícola do estado do Rio de Janeiro.

O caso da inclusão e compra do mel para AE vale destaque. Para o ano de 2016 houve inclusão do mel no cardápio da AE nas escolas estaduais a partir de incentivo da EMATER. Esse produto já havia sido incluído na lista dos 39 itens disponíveis para compra da AF no ano anterior. As escolas eram consideradas mercado em potencial

com vistas a expandir a produção e a venda do mel de cooperativas do estado, gerando emprego e o pagamento de imposto. Assim, o mel foi incluído no cardápio e era possível a compra via chamada pública dos agricultores familiares. Porém, não foi possível a compra de mel de cooperativas apícolas do estado, tendo sido habilitada apenas uma associação de apicultores do estado de Minas Gerais. Ao todo foram fechados 293 contratos para compra do mel entre essa Associação e diversas escolas estaduais, inclusive estando presente em escolas de todas as regionais. E esse total foi pelo menos duas vezes superior ao total de contratos (144 contratos) que a segunda Cooperativa que mais vendeu para a SEEDUC, totalizando uma compra de quase 53 toneladas de mel. De certo a compra do mel teve impacto em aumentar o percentual de compra da AF pela SEEDUC em 2016. Porém, questiona-se a validade da inclusão do mel no cardápio e a forma de consumo desse produto, que passou a ser incorporado como sobremesa ou incluído em frutas, o que não há nem necessidade nem indicação na AE. Por fim, no ano seguinte, na chamada pública de 2017, o mel foi retirado do cardápio e do edital. Além dos questionamentos à Coordenadoria de Segurança Alimentar sobre o uso do mel na AE, também o mel deixou de fazer parte da Tabela FGV, disponibilizada pela SEEDUC, a qual limitava os preços e os itens possíveis de serem adquiridos para a AE (EMATER, 2016; MENDONÇA, 2016).

Além da EMATER, também presta assistência técnica ao meio rural o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR). O SENAR apoia os agricultores com capacitações de Formação Profissional Rural e atividades de Promoção Social, desenvolvidas por suas administrações regionais em todo país. Tem como objetivo a educação profissional no campo com vistas a impulsionar a produtividade, com sustentabilidade. Apesar de não atuar diretamente com o PAE RJ, houve aproximação do SENAR com a atual gestão do CAE, via representantes do Conselho Regional de Contabilidade. Devido a iminente necessidade de cadastro dos agricultores familiares no sistema do governo federal - eSocial - para realização do pagamento, além da necessidade de uso exclusivo da nota fiscal eletrônica, a discussão das consequências dessas duas ações para os agricultores familiares tem sido pauta em alguns contextos, inclusive no CAE (SENAR, 2017).

Alguns pontos são importantes de serem destacados sobre os editais de chamada pública para aquisição da AF. Em relação a compra dos gêneros diretamente dos agricultores familiares, importa fazer uma ressalva em relação aos aspectos da qualidade exigidos na chamada públicas do PAE. Os editais elaborados pela SEEDUC

estabelecem as especificações técnicas a serem cumpridas na aquisição de cada alimento. Nos anos imediatamente seguintes a reformulação da Lei 11.947, eram comuns queixas de membros de cooperativas e de associações em torno das especificações técnicas exigidas para a venda da AF ao PNAE. Havia o relato por parte dos agricultores de preferência por venderem para o PAA devido ao excesso de especificações para venda ao PNAE.

Apesar de ser importante respaldo para as nutricionistas RTs no processo de compra de gêneros, garantindo qualidade e uniformidade aos produtos oferecidos, tornou-se mais difícil para os AF atenderem as exigências. Inclusive em 2016 o FNDE atualizou as orientações sobre as especificações técnicas a serem utilizadas para compra de gêneros para o PNAE, tanto dos gêneros convencionais como os da AF. No entanto, não era a intenção flexibilizar ou aliviar as exigências, que permaneceram, ainda que mais organizadas. O excesso de solicitações em relação ao tamanho, forma e aparência dos alimentos contribuía para dificuldades na entrega por parte dos agricultores, visto impossibilidades em atender as especificações estabelecidas com os gêneros produzidos, conforme relato de gestor entrevistado. Tal fato pode inclusive contribuir para não cumprimento do contrato, desperdício, perda de tempo e recursos em deslocamentos não produtivos e dificuldade em conquistar a confiança junto aos diretores das escolas. Ou seja, quanto mais especificação e detalhamento dos critérios, mais dificuldade dos AF em atender esses padrões.

Ainda, considerando o determinado pela Lei 11.947, em relação a prioridade da compra ser de agricultores locais, a SEEDUC, em seu edital de chamada pública para compra da AF, estabelece os critérios de priorização conforme determinado pela Resolução 04/2015 e já apresentando anteriormente. Porém, buscando incentivar a participação dos agricultores no processo de chamamento público, o edital deve ainda contemplar calendário que possibilitasse a organização e elaboração da proposta de venda por parte dos interessados. Além disso, outros critérios como preço, lista de produtos passíveis de serem adquiridos pelas escolas e, principalmente, o processo burocrático relacionado à construção do projeto de venda e a documentação necessária para a habilitação podem contribuir para baixa participação dos agricultores na chamada pública.

Outro fator relevante em relação ao calendário está ligado a data de abertura da chamada pública. Nos primeiros editais da SEEDUC, de 2011 até 2013, a chamada pública só foi aberta após o meio do ano. Já nos anos de 2014 e 2015 o edital foi aberto

em abril. E de 2016 até 2018, o mesmo foi aberto entre janeiro e fevereiro. Observa-se então que os editais mais recentes mostraram-se mais adequados em relação a possibilidade de aquisição ao longo de todo o período letivo pois tiveram a abertura praticamente junto com o início do ano letivo. Porém, como o processo transcorre por pelo menos três meses seguintes seria interessante que a abertura da chamada pública ocorresse em tempo hábil para iniciar as entregas junto do ano letivo em questão. Dessa forma garantiria maior tempo para o planejamento da produção pelos agricultores e maior possibilidade de venda para a AE. Mesmo que para isso fosse necessário iniciar o processo no final do ano letivo anterior.

Assim, conforme o calendário do edital de chamamento público de 2018, demonstrado no **Quadro 16**, é possível observar que embora tenha tido início em janeiro, a formalização dos contratos só foi realizada no mês de abril, com possibilidade de entrega apenas a partir do mês de maio (SEEDUC, 2018).

Quadro 16 – Calendário do Edital de Chamamento Público da SEEDUC em 2018

Calendário do Edital de Chamada Pública nº. 001/2018	
1º Etapa: HABILITAÇÃO	
Entrega da documentação de habilitação (Envelope 001)	29/jan. até 16/fev.
Abertura dos Envelopes nº. 001 (Divulgação no site das datas e localização)	20/fev até 22/fev
Divulgação dos habilitados	23/fev
2º Etapa: Apresentação da DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA	
Divulgação dos habilitados aptos à fornecer gêneros alimentícios dependentes de documentação comprobatória	26/fev até 28/fev
	02/mar
3º Etapa: PROJETO DE VENDAS	
Entrega do Projeto de Vendas nas Unidades Escolares (Envelope 002)	05/mar até 16/mar
Abertura dos Envelopes nº. 002 (Divulgação no site das datas e localização)	20/mar até 22/mar
4º Etapa: MAPEAMENTO	
	26/mar
Data para questionamento dos Projetos de Vendas não elencados no Mapeamento	27/mar até 28/mar
5º Etapa: FORMALIZAÇÃO DOS CONTRATOS	
	02/abr até 20/abr

Fonte: SEEDUC, 2018

Acrescenta-se que um dos entraves iniciais relativos à compra da AF pelo estado do RJ foi em relação a falta de confiança que havia por parte dos agricultores no estado. Para isso houve necessidade de um processo que possibilitasse a construção de confiança na venda para o governo e garantia de recebimento. Parte-se do princípio que essa é uma relação frágil de ser construída e que carece de continuidade para ser mantida, mas que a conjuntura política nacional e estadual recente veio afetando drasticamente.

2.7 SÍNTESE DA CONFIGURAÇÃO DA INSTITUCIONALIDADE DO PNAE NO BRASIL

Em síntese, esse capítulo, que aborda a institucionalidade do PNAE no Brasil, aporta elementos importantes para a análise que serão aqui destacados.

A estrutura institucional do programa é integrada por diferentes órgãos com diferentes atribuições e níveis decisórios, o que indica de certa forma uma complexidade da institucionalidade e da gestão que envolve técnicos e gestores em distintos níveis hierárquicos. A institucionalidade do programa caminha em uma vida de mão dupla com a ação política de segmentos da sociedade civil. Tal institucionalidade é simultaneamente fruto da ação política e condiciona essa ação, pois, ao ser instituída, passa também a ser apropriada pelos atores no curso da ação política e possibilita que novas conquistas sejam alcançadas. Evidencia-se no caso aqui analisado a articulação de ações de diferentes organizações da sociedade civil e espaços institucionais de controle social e direito público (CAE, CRN-4, Ministério Público) se apropriando da legislação e de normativas já instituídas e condicionando o PAE em âmbito local. Trata-se de uma estrutura complexa, que demanda recursos para sua existência, instrumentos e mecanismos institucionais, bem como qualificação dos atores e que possui uma série de desafios ainda para o funcionamento. Esses desafios foram indicados em relação ao CAE que exerce atribuições fundamentais enquanto controle social do PNAE em articulação com um conjunto de órgãos que tem atribuições voltadas para monitoramento do programa. Essa atuação recai sobre questões referentes tanto a dimensão das compras institucionais quando a promoção e garantia de oferta de alimentação adequada e saudável.

Boa parte da ação política das instituições da sociedade civil envolvidas é canalizada para os espaços institucionalizados de controle social, como o CAE (em âmbito municipal), ou para o CONSEA (em âmbito nacional). O CONSEA estadual e o municipal não se destacam com atuação específica no PNAE no caso aqui analisado. Cabe questionar a vitalidade de atuação da sociedade civil por meio de ações locais junto ao PNAE, ou seja, para além dos lócus institucionais de participação e controle social existentes.

Outro ponto relacionado à institucionalidade do PNAE diz respeito à rotatividade de gestão como um fator que condiciona o desenvolvimento das políticas e programas nesse contexto. Como exemplo disso destacam-se as ações desenvolvidas

por gestores pouco comprometidos com o programa que afetam as possibilidades de compra da AF.

São muitas também as normativas e legislações que condicionam o programa, formuladas por distintos órgãos e setores de governo, que afetam as especificações do tipo de alimento e da operacionalização da compra pela AF, como as legislações de alimentos especificadas pelo MAPA e pela ANVISA, além daquelas referentes às compras públicas. Além disso, as diretrizes presentes em várias políticas e instrumentos de governo como o Guia Alimentar, o Marco Regulatório de EAN, a PNSAN, a PNAN, indicam como as diferentes normativas – formuladas nos diferentes setores de governo – e os objetivos e princípios do conjunto de políticas públicas precisam dialogar para que um processo de compra aconteça e como também afetam as ações relacionadas com os âmbitos aqui analisados, quais sejam a compra da AF – e a PAAS.

Em relação à PAAS ação política dos órgãos profissionais envolvidos com a categoria de nutricionistas, que foi identificada em âmbito nacional e também em âmbito local, articulada aos debates sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada no âmbito do CONSEA são relevantes nesse processo. No entanto, as diretrizes nutricionais do PNAE ainda apresentam fragilidades no sentido de ainda considerarem a presença de alimentos processados e pouca oferta de frutas e hortaliças diariamente. Apesar do avanço conquistado no cenário brasileiro com o Guia Alimentar para a População Brasileira, uma vez que foi inovador na orientação do consumo de alimentos com base no grau de processamento, as orientações do PNAE, que são ainda anteriores a publicação do Guia, não seguem essas diretrizes.

A adoção de especificações técnicas a serem observadas na aquisição de gêneros para o PNAE, demandada pelas próprias nutricionistas, também afetam as possibilidades de compra da AF. Essa institucionalidade afeta também a dimensão da equidade e nesse sentido a questão das normas sanitárias inclusivas vem sendo amplamente discutida no caso brasileiro, pois indica como o controle das condições higiênico-sanitárias, desde a compra até o consumo dos alimentos, precisam ser reconfiguradas para se adequarem aos processos de compra da AF (SCHOTZ, 2017).

Ainda em relação à equidade, a ampliação do atendimento do PNAE e a inclusão de novos sujeitos de direito contribuiu para alcançar aqueles grupos populacionais mais vulnerabilizados, como quilombolas e indígenas. A inflexão na direção de instituir a compra da AF teve como uma de suas justificativas a intenção de priorizar os segmentos de agricultores que enfrentam situações sociais e econômicas adversas.

Nesse sentido, o próprio estabelecimento da categoria da AF por meio das políticas públicas indica como as instituições governamentais afetaram o processo político ao formalizar uma dada definição de AF (que pode ou não ser a mais adequada segundo os parâmetros dos próprios agricultores) e aportar recursos específicos para esse grupo de agricultores. Ao estabelecer um percentual mínimo obrigatório de compra especificamente para esse seguimento, além de uma ordem de prioridade de atendimento a ser respeitada entre os participantes do processo de chamada pública, foram priorizados grupos considerados ainda mais vulneráveis no âmbito da categoria de AF, quais sejam os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas.

Os critérios de oferta de refeições pelo PNAE também afetam o processo de compra em direção a AF, pois estabelecem que sejam contemplados os hábitos alimentares e a cultura alimentar local, inclusive de comunidades indígenas e quilombolas, e que a compra da AF respeite a variedade, a quantidade e a sazonalidade, além da vocação agrícola da localidade pautada ainda na sustentabilidade e na diversidade agrícola da região. Tais fatores favorecem a possibilidade de venda da AF para o PNAE, apesar de ainda serem questões frágeis no cotidiano de operacionalização do processo de compra.

Os recursos financeiros do PNAE são de uso exclusivo para compra de gêneros alimentícios e que está subordinada ao estabelecido no cardápio, elaborado por nutricionista e em conformidade com os parâmetros estabelecidos nas diretrizes do PNAE. Portanto, esses, assim como os demais elementos relacionados com a dimensão nutricional do programa (PAAS, EAN) também afetam os processos de compra da AF, por vezes potencializando-os e por outras criando barreiras para que ele se concretize.

Como desafios enfrentados pelos agricultores familiares na venda para o PNAE destaca-se o excesso de solicitações em relação às especificações dos gêneros da AF, o que contribui para dificuldades na entrega por parte dos agricultores, diante das impossibilidades em atender as especificações estabelecidas com os gêneros produzidos. Tal fato pode inclusive contribuir para não cumprimento do contrato, desperdício, perda de tempo e recursos em deslocamentos não produtivos e dificuldade em conquistar a confiança junto aos diretores das escolas. Ou seja, quanto mais especificação e detalhamento dos critérios, mais dificuldade dos AF em atender esses padrões. Em contraponto destaca-se a preferência dos agricultores por venderem para o PAA devido ao excesso de especificações para venda ao PNAE.

Além disso, outros critérios como preço, lista de produtos passíveis de serem adquiridos pelas escolas e, principalmente, o processo burocrático relacionado à construção do projeto de venda e a documentação necessária para a habilitação, podem contribuir para baixa participação dos agricultores na chamada pública.

Cabe destacar ainda como desafios questões relacionadas ao preço estabelecido na chamada pública recentemente que resultou em menor participação por parte dos grupos formais dos agricultores familiares. Em grande medida atribuiu-se tal fato a mudanças arbitrárias na compra limitando o preço de venda e também a tomada de preço para a AF. A não tomada de preço de mercado e a fixação do uso da Tabela FGV limita a venda e gera desmotivação por parte dos AF e descrédito no programa, sendo um fator que condiciona o processo local.

CAPÍTULO 3 A INSTITUCIONALIDADE DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NOS EUA

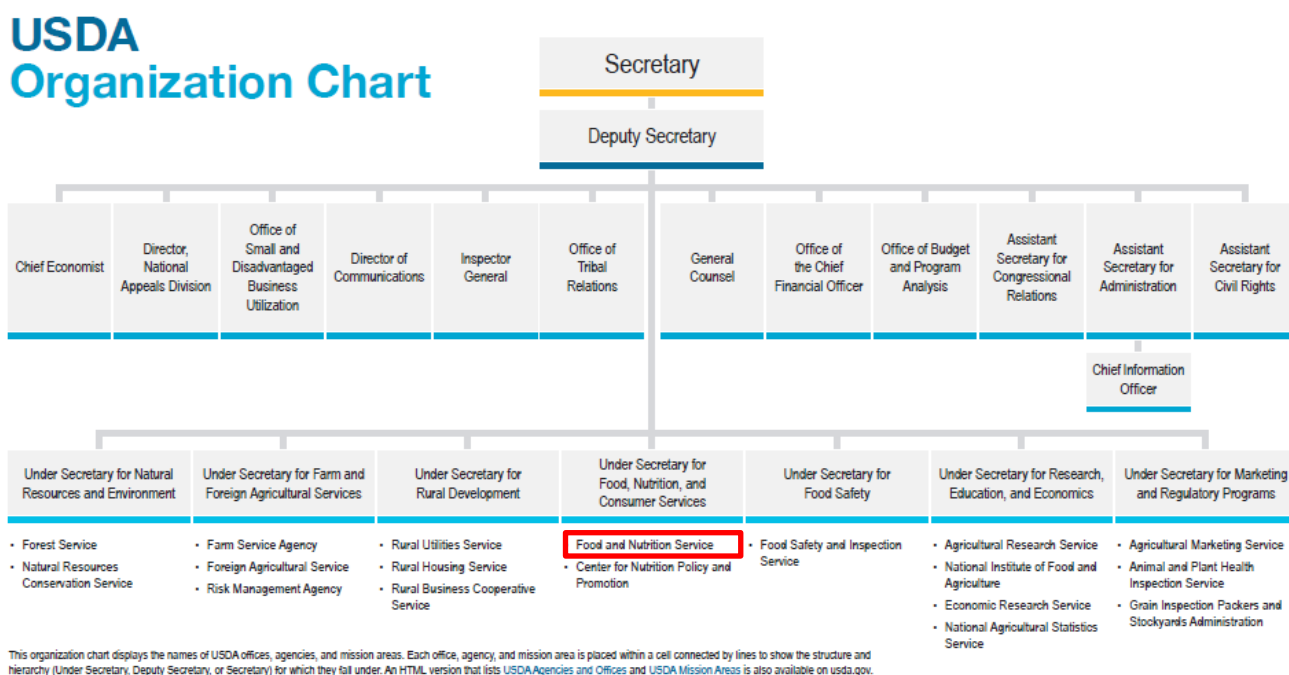
Tal qual desenvolvido para o caso brasileiro, este capítulo apresenta características da estrutura institucional e de gestão do PAE americano tanto em âmbito nacional quanto local. Inicialmente são destacados os principais órgãos governamentais envolvidos, normativas institucionais, e espaços decisórios em âmbito nacional e posteriormente a análise recai sobre o contexto institucional local de desenvolvimento do programa no distrito escolar de Minnessota. São também abordados os principais atores envolvidos e as características de sua ação política que assumem particularidades no caso americano quando comparado ao brasileiro.

3.1 CONTEXTO INSTITUCIONAL DAS AÇÕES DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NOS EUA EM ÂMBITO NACIONAL

No nível nacional, as ações de AE nos EUA são desenvolvidas no âmbito de um conjunto de programas geridos pelo Departamento de Agricultura (USDA) que foi instituído em 1862, época na qual metade da população americana vivia em área rural. Assim, atuando nas áreas de alimentação, agricultura, desenvolvimento econômico e conservação dos recursos naturais, o USDA ainda tem como objetivo *promover o amplo suprimento de alimentos seguros para a nação e o mundo*. Com a troca de secretário e de partido no poder, dentre as modificações da estratégia “Reorganizando o USDA”, os objetivos do departamento para o período 2018-2022 foram atualizados, e incluem: 1- Garantia da eficiência dos programas, tendo foco no atendimento ao cliente; 2- Maximização da capacidade dos produtores agrícolas americanos de prosperar, alimentando e vestindo o mundo; 3- Promoção da produção agrícola e exportação; 4- Incentivo à prosperidade rural e ao desenvolvimento econômico; 5- Fortalecimento da administração privada da terra por meio do uso de tecnologia e pesquisa; 6- Promoção do uso produtivo e sustentável das terras do Sistema Florestal Nacional; 7- Fornecimento de abastecimento alimentar de modo nutritivo e seguro (USDA, 2017b)

Atualmente, o USDA tem como foco de atuação as seguintes áreas: Conservação e Produção Agrícola; Segurança Alimentar; Marketing e Regulamentação; Meio Ambiente e Recursos Naturais; Economia, Educação e Pesquisa; Desenvolvimento Rural; Comércio e Assuntos Agrícolas Estrangeiros; Alimentação, Nutrição e Serviços do Consumidor. Sua estrutura está organizada conforme **Figura 3**.

Figura 3 – Organograma do USDA



This organization chart displays the names of USDA offices, agencies, and mission areas. Each office, agency, and mission area is placed within a cell connected by lines to show the structure and hierarchy (Under Secretary, Deputy Secretary, or Secretary) for which they fall under. An HTML version that lists [USDA Agencies and Offices](#) and [USDA Mission Areas](#) is also available on [usda.gov](#).

Fonte: USDA, 2017b

Dentre as agências do USDA, destaca-se a *Food and Nutrition Service* (FNS), sob responsabilidade da Subsecretaria de Alimentação, Nutrição e Serviços do Consumidor que atua na área de alimentação e nutrição do USDA, sendo responsável pelos programas com enfoque em promover a segurança alimentar e reduzir a fome. Segundo os termos oficiais, a FNS opera em parceria com outras organizações para promover o acesso de crianças e pessoas de baixa renda a alimentos saudáveis e a educação nutricional, de modo a “apoiar a agricultura americana” e “inspirar a confiança pública”. As prioridades estratégicas da FNS são: 1- Promover o acesso a alimentos nutritivos; 2- Utilizar estratégias baseadas em dados com vistas a promover a integridade do programa; 3- Assegurar que os programas da FNS sejam executados de modo a maximizar o serviço ao consumidor e garantir oportunidade e acesso igualitário; 4- Garantir que os programas abram caminho para a autossuficiência.

Dentre os programas no âmbito do FNS estão: o *Supplemental Nutrition Assistance Program* (SNAP), o *Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children* (WIC)⁸ e os Programas de Distribuição de Alimentos, como o

⁸ SNAP e WIC são programas de suplementação alimentar americanos. O SNAP, é o antigo *Food Stamp Program*, o maior programa social dos EUA, opera com recursos federais fornecendo acesso a alimentação e a assistência nutricional à indivíduos e famílias de baixa renda. Atua em parceria com organizações sem fins lucrativos e agencias locais proporcionando também benefícios econômicos para a comunidade. O WIC é específico para mulheres, bebês e crianças até cinco anos de baixa renda e em

Food Distribution to Indian Reservations e o *Commodity Supplemental Food Program*. Destaca-se o papel dos programas de distribuição de alimentos que visam fortalecer a rede de segurança nutricional nacional ao promover assistência alimentar e nutricional para escolares e famílias e simultaneamente apoiar a agricultura americana via distribuição de produtos de qualidade produzidos nacionalmente (USDA, 2017c).

O FNS possui ainda uma área de apoio aos programas de nutrição infantil, o *Team Nutrition*, que é responsável pela elaboração de treinamentos e assistência técnica para os serviços de alimentação escolar. Suas atribuições incluem o desenvolvimento de atividades de educação nutricional para crianças e educadores e o apoio em alimentação saudável e atividade física para escolas e comunidade que desejarem participar. Atualmente, metade das escolas que fazem parte do NSLP aderiu ao *Team Nutrition* e recebem os materiais e atividades gratuitamente, por intermédio de um interlocutor da escola que se coloca à disposição como referência junto ao USDA (ibid).

Além desses também estão a cargo do FNS os programas de nutrição infantil (*Child Nutrition Programs*) que compõe o conjunto de ações de AE (USDA, 2017c):

- ***National School Lunch Program (NSLP)*** – é o programa federal, criado em 1946, para oferta de refeição aos alunos de escolas públicas ou privadas sem fins lucrativos. As escolas participantes devem fornecer refeições (almoço e lanche – *snack*) conforme os requerimentos estabelecidos e ofertar refeições gratuitas ou a preço reduzido para as crianças elegíveis.

- ***School Breakfast Program (SBP)*** – é o programa federal de provimento de café da manhã para os alunos das escolas que se enquadram no NSLP. Foi criado como projeto piloto em 1966 e se tornou permanente em 1975. Do mesmo modo que o NSLP, as refeições devem seguir o padrão estipulado a fim de receberem o reembolso e devem ser ofertadas refeições gratuitas ou a preço reduzido às crianças elegíveis. As escolas com mais de 40% dos alunos nessa situação são consideradas em necessidade severa e recebem maior valor de reembolso. Além de ofertado na cafeteria da escola, o café da manhã também pode ser servido na sala de aula, *Breakfast in the Classroom*, ou na forma de alimentos embalados para serem consumidos no intervalo, “*Grab & Go*”.

- ***Summer Food Service Program (SFSP)*** – é o programa que oferta alimentação para as crianças de até 18 anos, classificadas como de baixa renda, durante as férias escolares. Pode ser proposto pela própria escola ou ainda por organização sem fins

lucrativos para ser servido em espaços públicos como parques, igrejas ou centros comunitários. Existe em diversas modalidades, incluindo café da manhã, almoço e lanche, podendo ocorrer junto de atividades recreativas ou não.

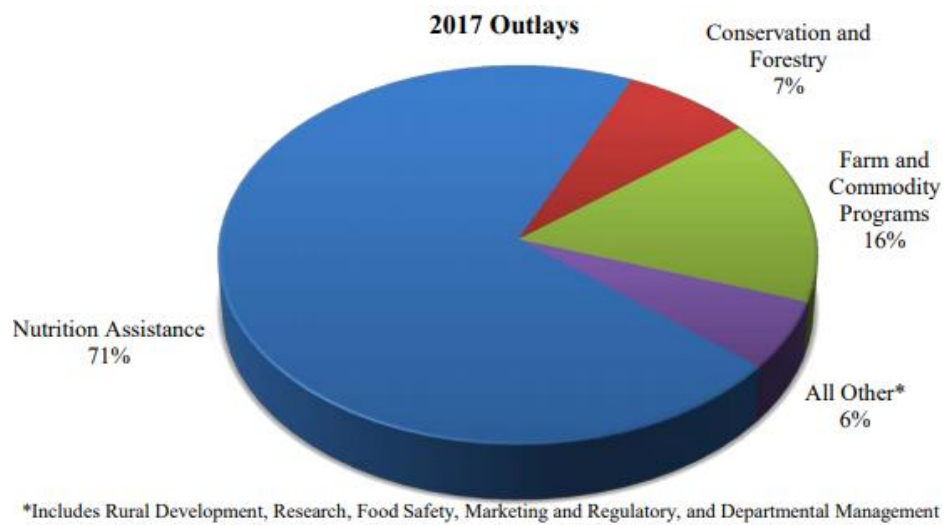
- ***Child and Adult Care Food Program (CACFP)*** – é também um programa federal de fornecimento de refeições, gerido localmente pelo departamento de educação. Diferentes tipos de instituições podem se cadastrar, desde centros de assistência infantil até abrigos emergenciais (*At-risk Afterschool Care Centers, Adult Day Care Centers, Child Care Centers, Day Care Homes, Emergency Shelters*).

- ***Special Milk Program (SMP)*** – programa federal responsável pela oferta de leite às crianças em instituições que não participam dos demais programas, como o caso de creches em horário parcial ou escolas que não participem do NSLP, mas optem por prover leite com preço reduzido ou gratuitamente aos alunos.

Essa gama de programas visa fornecer alimentação saudável para crianças tanto nas escolas como em centros de assistência e também em programas *after-school* (após as 15 horas). Desse modo, os programas assistências do USDA tem como objetivo auxiliar na redução da insegurança alimentar, promover a nutrição e reduzir a obesidade, por meio da garantia de acesso de crianças e famílias à alimentação saudável em escolas e instituições de assistência e também garantia de que as famílias tenham meios para comprar alimentos (USDA, 2017d).

A **Figura 4** apresenta a distribuição percentual de gastos por área de atuação do USDA no ano de 2017. Também o **Quadro 17** apresenta os dados relativos aos programas no âmbito do FNS nos anos de 2013 a 2017 que indicam a relevância em termos de gastos com os programas assistências na área de nutrição pelo USDA, e também do valor total destinados aos programas que compõe a AE, embora os gastos com o SNAP, que é o programa de Suplementação Alimentar, sejam expressivamente superiores.

Figura 4 – Distribuição percentual de gastos por área de atuação do USDA em 2017



Quadro 17 - Dados relativos aos programas no âmbito do FNS/USDA no período de 2013 a 2017, em relação a número de participantes e custo

ANNUAL SUMMARY OF FOOD AND NUTRITION SERVICE PROGRAMS					
	FY 2013	FY 2014	FY 2015	FY 2016	FY 2017
SUPPLEMENTAL NUTRITION ASSISTANCE PROGRAM					
<i>People Participating (Thous.)</i>	47.636	46.664	45.767	44.219	42.203
<i>Households Participating (Thous.)</i>	23.052	22.744	22.522	21.778	20.889
<i>Value of Benefits (Mil.\$)</i>	76.066	69.999	69.645	66.539	63.708
<i>Average Monthly Benefit Per Person (\$)</i>	133,07	125,01	126,81	125,40	125,80
<i>Average Monthly Benefit Per Household (\$)</i>	274,98	256,47	257,69	254,61	254,15
<i>Total Cost (Mil. \$)</i>	79.859	74.061	73.947	70.924	68.101
NATIONAL SCHOOL LUNCH PROGRAM					
<i>Children Participating (Thous.)</i>	30.683	30.459	30.475	30.362	29.989
<i>Total Lunches Served (Mil.)</i>	5.098	5.020	5.005	5.052	4.891
<i>Percent Free (%)</i>	62,1	63,6	65,4	66,6	67,1
<i>Percent Reduced-Price (%)</i>	8,3	8,0	7,2	6,7	6,5
<i>Total Afterschool Snacks Served (Mil.)</i>	220	221	221	211	206
<i>Cash Payments (Mil. \$)</i>	11.058	11.356	11.696	12.257	12.248
<i>Commodity Costs (Mil. \$)</i>	1.163	1.302	1.307	1.311	1.393
<i>Total Cost (Mil. \$)</i>	12.221	12.658	13.004	13.567	13.641
SCHOOL BREAKFAST PROGRAM					
<i>Children Participating (Thous.)</i>	13.203	13.636	14.037	14.565	14.657
<i>Total Breakfasts Served (Mil.)</i>	2.223	2.274	2.334	2.448	2.412
<i>Percent Free or Reduced Price (%)</i>	84,8	84,9	85,2	85,1	85,0
<i>Total Cost (Mil. \$)</i>	3.514	3.685	3.892	4.212	4.251
SPECIAL MILK PROGRAM					
<i>Total Half-Pints Served (Mil.)</i>	55	50	47	45	41
<i>Total Cost (Mil. \$)</i>	11	10	11	9	8
CHILD/ADULT CARE FOOD PROGRAM					
<i>Average Daily Attendance (Thous.)</i>	3.681	3.897	4.182	4.405	4.529
<i>Total Meals Served (Mil.)</i>	1.957	1.979	2.019	2.082	2.049
<i>Percent Free or Reduced Price (%)</i>	81,7	81,8	81,8	81,7	81,4
<i>Cash Payments (Mil. \$)</i>	2.720	2.849	3.009	3.217	3.239
<i>Commodity Costs (Mil.\$)</i>	124	134	148	155	151
<i>Total Costs (Mil.\$)</i>	2.994	3.131	3.307	3.519	3.534
SUMMER FOOD SERVICE PROGRAM					
<i>Average Daily Attendance (Thous.)</i>	2.425	2.663	2.570	2.568	2.637
<i>Total Meals Served (Mil.)</i>	151	160	163	154	152
<i>Total Cost (Mil.)</i>	426	466	488	478	482
<i>CHILD NUTRITION STATE ADMIN. (Mil. \$)</i>	225	237	255	270	274
WIC (SPECIAL SUPPLEMENTAL FOOD)					
<i>Women-Infants-Children Participating (Thous.)</i>	8.663	8.258	8.024	7.696	7.286
<i>Food Cost (Mil. \$)</i>	4.497	4.324	4.176	3.949	3.605
<i>Avg. Monthly Food Cost Per Person (\$)</i>	43,26	43,64	43,37	42,76	41,24
<i>Total Cost (Mil. \$)</i>	6.502	6.355	6.230	5.999	5.635
COMMODITY SUPPLEMENTAL FOOD					
<i>Total Participation (Thous.)</i>	580	574	572	585	630
<i>Total Cost (Mil. \$)</i>	203	198	193	187	204
FOOD DISTRIB. ON INDIAN RESERV					
<i>Total Participation (Thous.)</i>	76	85	89	93	90
<i>Total Cost (Mil.\$)</i>	100	110	120	123	122

Fonte: USDA, 2018d

Assim, essa composição de programas de alimentação escolar é gerida, a nível nacional, pelo FNS por meio de uma estrutura organizativa que conta com sete escritórios regionais que atuam nas distintas diretorias, além da sede em Washington/DC, sendo: *Deputy Regional Administrator, SNAP Director, Special Nutrition Programs Director, Grants Management & Administrative Services Director, Public Affairs Director, Regional Civil Rights Director, Disaster Assistance Coordinator* (USDA, 2018c).

No nível estadual, o USDA delega as atividades de financiamento e de supervisão regulatória às agências estaduais, no caso os Departamentos de Educação, que administram os programas federais nas escolas elegíveis. E, no nível local, os programas são operacionalizados pelas *School Food Authorities* (SFA), que são as unidades de gestão do programa nas escolas, que administram os serviços de nutrição escolar sem fins lucrativos conforme as orientações do USDA.

3.1.1 Esforços para garantia da qualidade nutricional do NSLP a nível nacional

A promulgação da lei *Health Hunger Free Kids Act* (HHFKA), em 2010, como atualização da normativa sobre a AE estabeleceu, dentre outras questões, a instituição de padrões profissionais de contratação e de treinamento de pessoal para atuação nos programas de AE. Há necessidade de cumprimento de carga horária anual, seja para os funcionários em cargos de gestão ou operacional. O objetivo de tal obrigatoriedade foi instituir níveis mínimos de educação com vistas a garantir que aqueles que atuam na AE tenham conhecimento, treinamento e ferramentas necessárias para o planejamento, preparo e compra de produtos saudáveis para a elaboração de refeições seguras, nutritivas e saborosas (USDA, 2015a).

Como parte do processo de elaboração da resolução que estabeleceu esses padrões de atualização profissionais, além da realização de reuniões, encontros e *feedback* da Conferência Nacional da *School Nutrition Association* (SNA) também foi realizada uma consulta pública. Assim, em 2015, a resolução foi publicada definindo as exigências para contratação e atualização dos profissionais, conforme apresentadas nos **Quadros 18 e 19**.

Quadro 18 – Exigências de contratação para profissionais da AE a nível estadual

Exigências na contratação		
	<i>State director of School Nutrition Program</i>	<i>State director of distributing agencies</i>
Nível Educacional	Graduação Áreas: Alimentação e Nutrição; Gestão de Serviço de Alimentação; Dietética; Educação Nutricional; Culinária; Negócios; <i>Family and Consumer Science</i> (Economia Doméstica) ou similar.	Graduação
Experiência	Extenso conhecimento e experiência relevante em áreas como operações institucionais de serviços de alimentação, gestão, negócios e / ou educação nutricional.	
Habilidades	Capacidades e habilidades adicionais necessárias para liderar, gerenciar e supervisionar as pessoas para apoiar a missão dos Programas de Nutrição Infantil.	
Educação Continuada		
Realizar treinamento	Pelo menos 15 horas/ano. Área: Nutrição, Operações, Administração, Comunicações e Marketing.	
Garantir treinamento	Aos funcionários das agências estaduais	Aos funcionários das agências estaduais Áreas: Uso eficiente e efetivo do <i>USDA Foods</i> ; Controle de inventário; Padrões de saúde e de segurança alimentar.
Prover treinamento	Aos funcionários das SFA locais Pelo menos 18 horas/ano Áreas: Práticas administrativas em AE; Elegibilidade para refeições gratuitas; Identificação de Refeição Reembolsável; Padrões de saúde e de segurança alimentar; Uso eficiente e efetivo do <i>USDA Foods</i> .	

Elaboração própria / Fonte: (USDA, 2015a).

Quadro 19 – Exigências de contratação para profissionais atuantes na AE a nível local

Agências Locais de Educação			
Distritos	Com até 2.499 alunos	De 2.500 a 9.999 alunos	Mais de 10.000 alunos
Formação e experiência para novos diretores	Graduação * OU Graduação em qualquer área e certificado de Diretor de Serviço de Alimentação OU Graduação em qualquer área e pelo menos um ano de experiência profissional relevante em AE OU <i>Associate's degree</i> (2 anos iniciais da graduação) na área* e pelo menos um ano de experiência relevante em AE OU Nível Médio e Pelo menos 3 anos de experiência relevante em AE.	Graduação * OU Graduação em qualquer área e certificado de Diretor de Serviço de Alimentação OU Graduação em qualquer área e pelo menos dois anos de experiência profissional relevante em AE OU <i>Associate's degree</i> (2 anos iniciais da graduação) na área* e pelo menos dois anos de experiência relevante em AE.	Graduação * OU Graduação em qualquer área e certificado de Diretor de Serviço de Alimentação OU Graduação em qualquer área e pelo menos cinco anos de experiência profissional relevante em AE *Áreas: Alimentação e Nutrição; Gestão de Serviço de Alimentação; Dietética; Educação Nutricional; Culinária; Negócios; <i>Family and Consumer Science</i> (Economia Doméstica) ou similar.
Desejável para novos diretores	Quanto contratado no nível escolar abaixo recomendável continuar a formação na área (Ensino Médio, <i>Associate's degree</i> / Graduação / Mestrado). Pelo menos 8 horas de treinamento em Segurança Alimentar ao iniciar no cargo.		
Educação Continuada			
Realizar treinamento	Diretores: 12 horas/ano em Práticas administrativas, além das horas em Segurança Alimentar. Gerentes: 10 horas/ano em Práticas administrativas, Identificação de Refeição Reembolsável e Saúde, Nutrição e Padrões de Segurança. Demais funcionários: 6 horas/ano em Elegibilidade para refeições gratuitas, Identificação de Refeição Reembolsável e Procedimentos operacionais.		

Elaboração própria / Fonte: (USDA, 2015a).

Importante acrescentar ainda que o FNS é também o setor responsável pelo estabelecimento dos padrões nutricionais do NSLP.

As Diretrizes Nutricionais Americanas foram criadas em 1980, tendo sido elaboradas a partir de estudo desenvolvido por um comitê composto pelo USDA e pelo Departamento de Saúde. As diretrizes foram criadas com o objetivo de serem referência oficial a serem seguidas tanto pela população em geral como norteando programas e políticas públicas. Porém, o processo de construção de tal normativa, assim como suas atualizações, expressa os interesses do conjunto de atores envolvidos. A indústria de alimentos, assim como grandes grupos de agricultores de diversos seguimentos, principalmente carnes, laticínios e ovos, tinham grande entrada no processo político, tendo na verdade robusto peso no USDA, compondo cargos e representação estratégicos. A grande influência desses atores no processo político se dava principalmente pelo lobby, processo legal e que ocorre com a justificativa de que esses atores atuam auxiliando com suas expertises na área, fornecendo conteúdo atualizado importante. Porém, tal processo extrapola em muito o provimento apenas de expertise técnica, pois se utiliza de relações e acessos para priorizar o interesse privado acima do público (NESTLE, 2007, pág 99).

Importante destacar também o peso do lobby da indústria de alimentos também sobre os profissionais nutricionistas e instituições como a *American Dietetic Association* (ADA) que confere o título de nutricionista a esses profissionais e, teoricamente, deveriam atuar em prol do interesse público. Porém, muitos desses atores e instituições são muitas vezes cooptados pelo lobby da indústria, enfraquecendo um importante elo de pressão, tornando mais difícil conseguir que as mudanças necessárias sejam implementadas conforme aponta a ciência interessada no bem público (NESTLE, 2007, pág 111).

Posto isso, destaca-se que as diretrizes nutricionais foram criadas em 1980, mas que nas atualizações seguintes até 1990 pouco se avançou. Somente em 1995, quando houve mudança política e reorganização em importantes setores do USDA é que foi possível maiores modificações nas diretrizes nutricionais em prol de avanços.

Esse momento, início da década de 1990 também foi marcado por alguns avanços, como a criação da campanha *Five a day*, que visava estimular o consumo de pelo menos cinco porções de frutas e vegetais frescos diariamente. Como também pela realização do primeiro de uma série de estudos, o *School Nutrition Dietary Assesment* (SNDA), que avaliavam a qualidade da AE. Logo nessa primeira edição o SNDA apontou a

necessidade de melhorias, uma vez que as recomendações nutricionais não estavam sendo atingidas pela AE. Dentre as consequências, instituiu-se um processo inicial de reforma da AE, estabelecendo-se o projeto SMI que incluiu a necessidade do cumprimento das diretrizes nutricionais pela AE a partir de 1996, que no caso teria uma atualização em 1995. Assim, esse momento marcou avanço inicial importante no sentido de qualificar a AE (USDA, 2000). O **Apêndice 4** apresenta o levantamento da trajetória histórica em relação a atualização das diretrizes nutricionais para a AE no programa de AE.

Acrescenta-se, porém, que apesar do início da reforma da AE em 1993 com as propostas em decorrência do estudo SMI, somente em 2010 houve promulgação de legislação que determinou a obrigatoriedade de cumprir as diretrizes nutricionais americanas na AE. Assim, foi a HHFKA que trouxe significativas mudanças na AE, sendo o marco da inflexão ocorrida no programa. A HHFKA foi a política nacional que, pela primeira vez em 15 anos, possibilitou oportunidade real de reforma na AE ao vincular os parâmetros da AE as diretrizes nutricionais, qualificando as refeições.

Também a HHFKA criou a política de bem-estar escolar a ser implantada nas escolas, forneceu aumento no valor repassado por refeição para aquelas escolas que cumprissem as recentes atualizações em relação aos parâmetros nutricionais, estabeleceu diretrizes sobre a necessidade de atualização profissional a serem atendidas pelos envolvidos no programa, como também simplificou os critérios de elegibilidade para aquelas crianças com direito à gratuidade. E ainda, essa política reforça o fato de que não deve haver nenhuma ação discriminatória às crianças, seja baseada na raça, cor, sexo, incapacidade ou nacionalidade (USDA, 2015; USDA, 2017).

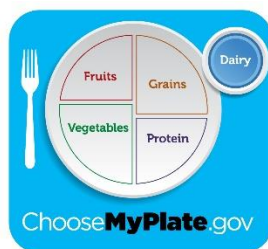
Assim, houve de forma explícita nessa política a intenção de que, tanto a AE como os demais programas de alimentação e nutrição, tivessem seus escopos de atuação melhorados e também que as regras em relação a qualidade nutricional das refeições oferecidas fossem mais restritas (HONG, 2015). Destaca-se a importância da AE no combate à fome e à insegurança alimentar e na melhoria da nutrição para milhões de crianças, como a própria denominação da política explícita “*Healthy, Hunger-Free Kids Act*” (USDA, 2011).

Assim, essa política busca garantir que a AE contribua com medidas relativas ao combate à fome, aumentando para isso a participação no programa, e, principalmente, facilitando o acesso daquelas crianças em risco a AE. Ainda, a HHFKA possibilitou significativas mudanças no programa e a criação de *grants*, como o de apoio às

iniciativas FTS. Porém, apesar disso, havia o medo de que as mudanças no cardápio, advindas das novas regras relativas à qualidade nutricional das refeições, trariam menor participação no programa. Porém, estudos mostram o contrário, apesar da participação geral nos programas de AE ter tido uma queda no momento logo posterior às mudanças, a participação foi retomada nos anos seguintes. E, mais do que isso, houve aumento significativo na participação de crianças elegíveis para receberem refeições gratuitas e a preço reduzido, mostrando que o programa vem contribuindo para atender cada vez mais aqueles que realmente precisam, atendendo o objetivo de combater à fome e à insegurança alimentar (HONG, 2015; VAUDRIN, 2018).

As *American Dietary Guidelines* foram norteadoras na elaboração da estratégia de orientação alimentar *MyPlate*, de 2010 (**Figura 5**), que foi o modelo de orientação nutricional visual que substituiu a noção anterior da Pirâmide Alimentar e que se baseia num prato com as divisões por grupo de alimentos. Assim, as diretrizes para a AE passaram a utilizar também a quantificação de porções dos grupos alimentares (carne/substituto, pão/substituto, vegetais, frutas e leite) conforme o *MyPlate* (USDA, 2017e).

Figura 5 – Imagens ilustrativa do *My Plate*



3.1.2 O período que antecedeu a reforma do NSLP nacionalmente

O momento anterior ao lançamento da HHFKA, primeira década dos anos 2000, era marcado por elevada preocupação sobre a situação de saúde da população americana. A dieta pobre nutricionalmente e a inatividade física eram os fatores que mais contribuíam para a epidemia de sobrepeso e obesidade que afetava homens, mulheres e crianças de todos os segmentos da sociedade. E, mesmo na ausência de sobrepeso, a alimentação inadequada estava associada às maiores causas de morbidade e mortalidade no país (USDA, 2010a).

Assim, com vistas a elaborar e propor as recomendações das iminentes *American Dietary Guidelines* que norteariam as mudanças das diretrizes nutricionais no NSLP em 2010, foi formado o *Committee on Nutrition Standards for National School Lunch and Breakfast Programs*. O Comitê foi instituído em 2008, via contrato do USDA com o Conselho de Alimentação e Nutrição do Instituto de Medicina da Academia Nacional das Ciências (*Institute of Medicine - IOM/National Academy of Science*). Após dois anos de trabalho do comitê foi publicado o documento *School Meals: Building Blocks for Healthy Children* (US, 2010).

O documento *School Meals* foi então a base para a adequação e aprovação de diretrizes nutricionais práticas e bem elaboradas, que foram adotadas para a AE, pautadas nas *American Dietary Guidelines*. A partir do proposto, ainda, foi realizado um processo de consulta pública para obter a opinião da sociedade sobre as mudanças que estavam sendo propostas. Assim, em 2011, durante o processo de consulta pública foram enviados mais de 117 mil comentários, sendo a grande maioria em favor das modificações que seriam implementadas, mas, também, alguns contrários às mudanças (ICF, 2011).

Durante o processo de consulta pública, houve mobilização de diversos grupos e instituições militantes ligados a saúde, a alimentação, a infância e a AE pedindo reforço no envio de comentários favoráveis a mudança proposta. A análise dos comentários indica que os argumentos a favor justificavam: a importância de alinhar a AE com as *American Dietary Guidelines*; a relevância da AE para os alunos de baixa renda e, por isso, a necessidade de oferta de refeições nutritivas; associação da dieta com saúde, ou seja, alimentação saudável como estratégia de prevenir o sobrepeso e a obesidade e doenças crônicas.

Porém, por outro lado, foram recebidos comentários demonstrando preocupação com o fato de estarem sendo propostas muitas mudanças de modo simultâneo. Havia o receio de que tivessem baixa aceitação pelas crianças, o que levaria a redução da participação e até uma possível descontinuidade do programa nas escolas. Ainda foi pontuada a possibilidade de elevação do desperdício pelo aumento das porções e também pela obrigatoriedade de consumo de frutas e vegetais de modo que as refeições fossem reembolsáveis. Assim, tanto o aumento das porções, o aumento do desperdício e a necessidade de oferta de verduras, vegetais e cereais integrais elevariam o custo das refeições que, provavelmente, seria além do aumento do repasse proposto pelo USDA

(seis centavos de dólar). Com isso poderia haver a necessidade de aumento do valor cobrado e conseqüente redução na participação dos alunos (ICF, 2011).

Desse modo, após a revisão da proposta apresentada, inclusive com a tentativa de levar em conta as considerações apontadas na consulta pública, as diretrizes nutricionais foram aprovadas para o NSLP em 2012. A proposta era bastante detalhada e incluía as novas recomendações nutricionais que, inclusive, para algumas das mudanças, previa-se um período maior de adaptação para implementação dividido em etapas, conforme apresentado nos **Quadros 20** e **21** abaixo. Também foi elaborado pelo USDA um documento intitulado *Food Buying Guide*, que em 2017 passou a ser disponibilizado, inclusive na forma de aplicativo, que servia de norteador para as compras. Tal documento buscava auxiliar na análise nutricional de receitas, que poderiam ser consultadas e, também, servia de guia para a indústria alimentícia calcular e identificar quais de seus produtos se adequavam às novas exigências (USDA, 2018f).

Quadro 20 – Itens a serem servidos por aluno e suas respectivas porções de acordo com a refeição

Café da manhã	Porção
Leite	1 xícara
Vegetal ou fruta ou suco (100% integral)	½ xícara
Grãos ou pão (integral)	1 fatia ou equivalente disponibilizado em grupos
Lanche (selecionar dois dos quatro itens)	Porção
Leite	1 xícara
Vegetal ou fruta ou suco (100% integral)	¾ xícara
Grãos ou pão (integral)	1 fatia ou equivalente disponibilizado em grupos
Carne ou alternativa	30 gramas (1 ounce)
Almoço/jantar	Porção
Leite	1 xícara
Vegetal ou fruta ou suco (100% integral)	¾ xícara
Grãos ou pão (integral)	1 fatia ou equivalente disponibilizado em grupos
Carne ou alternativa	60 gramas (2 ounces) ou equivalente em laticínio, ovo, leguminosa ou castanha

Quadro 21 – Características dos alimentos e dos nutrientes a serem servidos de acordo com a refeição

	Almoço/jantar	Café da manhã
Leite	Ser semidesnatado ou desnatado. Leites saborizados devem ser desnatados. Oferecer sempre duas opções.	
Frutas	Deve ser ofertada diariamente em cada refeição. No máximo a metade da quantidade recomendada pode ser na forma de suco. Permitidas na forma de frutas frescas, congeladas, secas ou enlatadas, sem açúcar de adição.	
Vegetais	Requerimento mínimo semanal por tipo de vegetal: verdes escuros, laranjas e vermelhos, raízes e leguminosas.	Podem ser oferecidos no lugar da fruta.
Grãos	Todos os grãos devem ser integrais (a partir de 2014), sendo este o primeiro item da lista de ingredientes (50% dos ingredientes) do produto. A quantidade mínima e máxima varia por série escolar.	
Carne ou alternativos	Quantidade mínima diária por série. Equivalente: leguminosa, castanha, ovo ou laticínio, inclusive tofu e iogurte de soja. Pode substituir a porção de grãos em alguns casos.	
Calorias	Quantidades semanais estabelecidas por série e por refeição.	
Gorduras	Gordura saturada < 10% das calorias totais. Gorduras trans não é permitida.	
Sódio	Limites estabelecidos por série e quantidades decrescentes ao longo de 3 fases iniciadas em 2014, 2017 e 2022.	

Elaboração própria. Fonte: USDA, 2012

Assim, os cardápios deveriam ser elaborados localmente levando em conta todos os aspectos necessários à sua elaboração. Porém, os distritos escolares têm a possibilidade de alterar o cardápio estabelecido de acordo com o preço de mercado e disponibilidade dos gêneros, além de outros fatores, desde que seja mantido o atendimento aos padrões nutricionais (US, 2010).

As questões aqui apresentadas indicam, portanto, um movimento de reorientação da AE a partir de uma dinâmica mais ampla de redefinição das diretrizes nutricionais nacionais diante a epidemia de obesidade. Ressalta-se também a possibilidade de participação da sociedade por meio da consulta pública e as disputas de discursos em torno das mudanças propostas. O argumento de não alterar o perfil da alimentação oferecida em função da baixa aceitabilidade da alimentação in natura por parte dos escolares abre espaços para o fortalecimento de discursos em defesa da manutenção do perfil de consumo de processados. A justificativa de custo e desperdício aparecem também para compor esse discurso. Esses argumentos concorrem com a perspectiva de transformação do perfil alimentar na direção de redução da participação dos processados e ampliação da participação dos alimentos in natura (que inclusive se adequam a compra da agricultura local).

3.1.3 Flexibilização das Recomendações nutricionais

A partir de 2012, quando foram lançadas as novas recomendações para a AE foram sendo implantadas as etapas de modificações nutricionais na AE em todas as escolas a nível nacional. Houve necessidade de modificação de receitas, do processo de compras de alimentos, mas também e principalmente, adequação dos produtos comprados prontos para consumo e dos solicitados via *USDA Foods* (commodities industrializadas). As regras de utilizar alimentos apenas com zero gordura trans e restritos em sódio, como também a necessidade de uso de alimentos à base de grãos integrais, além da oferta de leite desnatado afetaram bastante o modo como a AE era realizada até então. Houve impacto em todo processo, desde a compra até o consumo. Era fundamental adequar as técnicas de preparo para conseguir atingir as novas recomendações.

Com isso, para que fosse possível cumprir o estabelecido, era iminente a necessidade de (re)inserir o processo de cozinhar na escola ou numa cozinha central e reduzir a compra de alimentos industrializados. Porém, para isso, as cozinhas precisariam ser reequipadas e/ou reconstruídas, os funcionários treinados em técnicas culinárias básicas, além de criar o hábito de cozinhar alimentos in natura (*to cook from scratch*⁹) e de usar temperos frescos em substituição aos temperos e molhos prontos. Essas adaptações seriam a base para o desenvolvimento de um novo modelo de AE, que era o fundamento da reforma proposta (US, 2008).

Ao longo dos anos seguintes, muitas *School Food Authorities* (SFA) se adaptavam e aproveitavam o momento para realizarem mudanças efetivas na AE, as vezes indo além da proposta pela HHFKA. Porém, outras, realizavam apenas o mínimo para conseguirem manter o reembolso do programa e ainda relatavam dificuldade no cumprimento do estabelecido.

Com isso, no bojo das mudanças políticas nos EUA, foram lançadas, em 2017, flexibilizações para as diretrizes nutricionais estabelecidas em 2012 pela HHFKA. Assim as recomendações de sódio, grãos integrais e leite sofreram concessões. A justificativa apresentada se referia ao fato de que tanto escolas como a indústria de

⁹ A expressão *cook from scratch* é comumente utilizada para se referir as preparações elaboradas a partir de ingredientes básicos, sem a utilização de alimentos já pré-processados. A definição do substantivo *scratch cooking* é: *preparing food using basic ingredients rather than buying meals that have already been prepared* (<https://www.macmillandictionary.com/dictionary/british/scratch-cooking>)

alimentos, apesar dos esforços empenhados, precisariam de mais tempo e assistência para cumprirem os padrões estabelecidos para as refeições.

Nesse momento, deixava de ser obrigatório o cumprimento da exigência de que os grãos fossem integrais, mantida a exigência inicial de que pelo menos metade dos grãos servidos fossem integrais. Em relação ao sódio, estabeleceu-se com a flexibilização que as escolas poderiam cumprir apenas a etapa I das recomendações, que equivalia a 30% de sódio a mais do que a etapa II que deveria ser cumprida em 2017. E, por fim, em relação a oferta de leite, poderia ser vendido leite com sabor semidesnatado, e não apenas desnatado conforme a recomendação inicial, a fim de aumentar o consumo de leite. Apesar de as flexibilizações estarem disponíveis para serem seguidas, deveria haver autorização local pelos departamentos de educação estaduais para a implementação (USDA, 2017f).

3.1.4 O movimento *Farm to School*

De um modo geral, as medidas propostas pela HHFKA provocaram uma mudança na AE e no curso dessas mudanças, que possibilitaram a reforma do NSLP, destaca-se o *Farm to School* (FTS) que buscou conectar escolas com a produção local considerando os benefícios tanto para as crianças como para os pequenos produtores. Porém, apesar de ter sido instituído como programa em 2010 com a HHFKA, a iniciativa do FTS remonta a década de 1990.

Ainda em 1997 havia sido implantada pelo USDA a *Small Farms/School Meals Initiative*, que ficou conhecida como *Farm to School initiative*, que era parte de uma abordagem abrangente que contava com a cooperação entre os governos federal, estaduais e locais, organizações de educação e também fazendas locais. O objetivo era encorajar pequenos produtores a venderem frutas e vegetais frescos para as escolas e também estimular que as escolas comprassem alimentos frescos, no atacado, de pequenos produtores. Os benefícios da iniciativa eram apontados como:

Both schools and small farmers benefit from their participation in the “farm-to-school” initiative. Schools provide children fresh, tasty, nutritious produce, while small farmers acquire new markets. Schools are able to provide fresh produce quickly and with lower transportation costs by buying it from small farmers instead of from distant markets. And children learn from farmers who visit their classrooms about how the produce is grown and the role it plays in a healthful diet, thereby experiencing first-hand in both

the classroom and the cafeteria the value and appeal of fresh fruits and vegetables (USDA, 2000 pag 3).¹⁰

Para que isso acontecesse era fundamental um comprometimento real tanto dos gestores locais, a fim de incluírem os produtos locais na AE, quanto dos agricultores que deveriam se organizar para atender a demanda das escolas nos diversos aspectos a serem considerados e, comumente, era considerada importante a organização em cooperativas.

Desse modo, para a abordagem proposta era importante a cooperação entre as entidades federais, estaduais e locais. Assim, era fundamental a participação do USDA via Departamento de Defesa com o programa *DoD Fresh* (iniciado nas escolas em 1994), o FNS e o serviço rural do USDA, e também os departamentos estaduais de educação e agricultura e as organizações agrícolas locais. Com isso, a iniciativa FTS, proposta pelo USDA, teve início com a realização de projeto piloto em alguns estados, tendo foco principalmente o contato entre escolas e produtores. O objetivo inicial era o estímulo do uso de alimentos locais na AE nos estados da Califórnia, Flórida, Carolina do Norte, Geórgia e Virgínia. Esses locais já estavam experimentando movimentos, por iniciativas próprias, no sentido de aproximar pequenos produtores das escolas para compra de produtos frescos locais, via cooperativas de agricultores ou instituições sem fins lucrativos (NFTSN, 2006). O projeto piloto se deu na forma de *Town Hall Meetings*¹¹ e contou com uma metodologia detalhada de ação e definição do papel de cada um dos envolvidos. Buscava-se, com isso, a realização de eventos e atividades que aproximassem os representantes da educação (nos diferentes níveis de governo), das universidades (extensão/pesquisa), além dos setores agrícolas por meio de cooperativas, organizações e produtores agrícolas locais (USDA, 2000).

Acrescenta-se que também em 1997 havia sido criada no USDA a *National Commission on Small Farms* que buscava investigar a situação das *Small Family Farms* americanas. A proposição de criação dessa Comissão datava de anos antes, quando ainda em 1979 a comissão de Direitos Civis do USDA sugeriu que se investigasse a

¹⁰ “Ambos, escolas e pequenos agricultores, se beneficiam da participação na iniciativa FTS. As escolas fornecem às crianças produtos frescos, saborosos e nutritivos, enquanto os pequenos agricultores adquirem novos mercados. As escolas são capazes de fornecer produtos frescos rapidamente e com menores custos de transporte comprando-os de pequenos agricultores em vez de mercados distantes. E as crianças aprendem com os agricultores que visitam suas salas de aula sobre como o produto é cultivado e o papel que desempenha em uma dieta saudável, experimentando em primeira mão, tanto na sala de aula quanto no refeitório, o valor e apelo de frutas e vegetais frescos” (tradução da autora).

¹¹ *Town Hall Meetings* são reuniões ou encontros informais comumente realizados entre políticos locais e a população em torno de uma pauta de interesse ou a cerca de algum tópico que em vias de ser regulado.

situação dos pequenos produtores rurais em consequência de práticas e políticas governamentais vigentes, mas também de discriminação. Assim, a comissão *Small Farms* do USDA publicou em 1998 o relatório *A time to Act*. Tal relatório apontava a necessidade de se reconhecer as *Small Family Farms* como o pilar da agricultura americana e da economia rural, conforme pode ser observado no trecho do documento:

Small farms have been the foundation of our Nation ... Black, Hispanic, Native American, Asian, women, and other minorities have contributed immensely to our Nation's food production and their contributions should be recognized and rewarded. It is our resolve that small farms will be stronger and will thrive ... We envision a competitive advantage for small farms realized through a framework of supportive, yet responsible, government and private initiatives, the application of appropriate research and extension, and the stimulation of new marketing opportunities. As small farms and farmworkers succeed in this nurturing environment, not only will they continue their valuable contribution to the Nation's food supply, but they will also fuel local economies and energize rural communities all across America ... We emphasize public policies that recognize the value of small farms and actively encourage their growth and continuation. These policies are essential to the realization of this vision; so too, are policies that recognize and reward the contributions of farmworkers and their families. Toward this end, the Commission has articulated goals and made specific recommendations to guide the decision-making of the Secretary of Agriculture, the Executive Branch and Congress into the next century (USDA, 1998, pag 5)¹².

Com isso, esse Relatório também expressava que uma das formas de apoio seria o investimento no projeto piloto de compra local para a AE, como sendo importante oportunidade de mercado para esses pequenos produtores (aqueles com vendas até \$250.000/ano e tendo mão de obra familiar).

Ao longo dos anos seguintes, o FNS e o serviço de marketing agrícola, ambos do USDA, publicaram uma série de documentos no intuito de apoiar escolas e agricultores e encorajar a venda de alimentos produzidos localmente, por produtores de pequena escala, para a AE (USDA, 2011b). Assim, o relatório da *Small Farms/School Meals*

¹² “Os pequenos produtores têm sido a base da nossa nação ... negros, hispânicos, nativos, asiáticos, mulheres e outras minorias contribuíram imensamente para a produção de alimentos e suas contribuições devem ser reconhecidas e recompensadas. É nossa deliberação que os pequenos produtores sejam mais fortes e prosperem ... Vislumbramos uma vantagem competitiva via estrutura de apoio responsável, tanto por iniciativas governamentais como privadas, a aplicação de pesquisa e extensão apropriadas, e o estímulo de novas oportunidades de marketing. A medida que pequenos produtores e trabalhadores rurais sejam bem-sucedidos, não apenas continuarão sua contribuição valiosa para o suprimento de alimentos da Nação, mas também alimentarão as economias locais e energizarão comunidades rurais em toda a América ... Enfatizamos políticas públicas que reconheçam o valor das pequenas propriedades e que encoraje ativamente seu crescimento e continuação. Essas políticas são essenciais para a realização dessa visão; também são políticas que reconhecem e recompensam as contribuições dos trabalhadores rurais e suas famílias. Para esse fim, a Comissão articulou metas e fez recomendações específicas para orientar a tomada de decisões da Secretaria de Agricultura, do Poder Executivo e do Congresso no próximo século” (USDA, 1998, pag 5) (tradução da autora).

Initiative foi publicado em 2000, juntamente com outros relatórios, apresentando resultados das experiências iniciais dos projetos *Farm to School*.

*The Small Farms/School Meals Initiative is an important step toward improving both the economic stability of small farmers and the long-term health of children in our school systems. The farmers are able to sell fresh produce to local schools for use in their meal programs, and children get the benefit of adding fresh fruits and vegetables to their diets. It is a win-win situation for everyone involved. (USDA, 2000, pág. 2)*¹³.

Também foram divulgados documentos resultantes de conferências e workshops realizados por parcerias que foram se formando entre sociedade civil, universidades e governo para trocar informações, construir estratégias e divulgar as experiências exitosas do FTS (USDA, 2000c e USDA, 2000d).

Também, em 2005, foi produzido um guia (*Eat Smart-Farm Fresh! – A Guide to Buying and Serving Locally-Grown Produce in School Meals*) em parceria entre o USDA e a *Community Food Security Coalition* (CFSC) que tinha como objetivo nortear gestores do serviço de AE sobre as especificidades da compra local direta para a AE (USDA, 2005).

Cabe destacar também o peso da criação da rede nacional do FTS (*National Farm to School Network - NFTSN*), em 2007, no fortalecimento do FTS no país. A NFTSN, além de relevante papel na geração de informação e fomento de conexões em prol de ações de apoio ao aumento da oferta de alimentos locais, também se destaca por sua atuação no ativismo político a nível nacional pelo FTS. Desse modo, desde sua formação a NFTSN vem estimulando a criação de políticas locais e estaduais de apoio ao FTS e também buscando formas de atuar a nível federal, fazendo a demanda por políticas públicas de apoio ao FTS chegarem ao congresso (NFTSN, 2018).

Também havia sido criado pelo USDA, em 2009, a iniciativa *Known your farmer, known your food* como um esforço em fortalecer os sistemas alimentares locais e regionais. Era formada por representantes de todas as agências do USDA e tinha como missão desenvolver a conexão crítica entre agricultores e consumidores. Visava, assim,

¹³ “A Iniciativa Small Farms/School Meals é um passo importante para melhorar tanto a estabilidade econômica dos pequenos agricultores quanto a saúde das crianças, a longo prazo, em nossos sistemas escolares. Os agricultores são capazes de vender produtos frescos para escolas locais para uso em seus programas de alimentações, e as crianças têm o benefício de adicionar frutas e legumes frescos às suas dietas. É uma situação ganha-ganha para todos os envolvidos” (USDA, 2000, pág. 2) (tradução da autora).

fortalecer a economia das comunidades rurais ofertando *grants*, empréstimos, ferramentas e recursos de apoio a iniciativa (USDA, 2010a).

Assim, apesar do USDA estar envolvido nos esforços em torno das iniciativas de FTS ao longo das décadas de 1990 e 2000, o programa só foi instituído pelo USDA em 2010, com a HHFKA. O objetivo de criação do programa pelo USDA versava sobre o aumento do acesso à alimentos locais por escolas e também sobre a promoção de treinamentos e assistência técnica por meio de *grants* destinados para esses fins (MARTINEZ, 2016).

Desse modo, a sessão 243 da HHFKA, *Access to local foods: Farm to School Program* criou o programa FTS na forma de *grants* a serem acessados por instituições elegíveis. As instituições participantes poderiam ser agências locais ou estaduais de educação, organizações indígenas, ou ainda produtores ou grupo de produtores agrícolas e instituições sem fins lucrativos. Os *grants* seriam destinados a treinamento, ações de apoio e/ou planejamento, compra de equipamentos, desenvolvimento de hortas escolares, desenvolvimento de parcerias e implementação do FTS. A seleção dos beneficiados levaria em conta a diversidade geográfica dos proponentes, além de equilíbrio entre comunidades urbanas, rurais e indígenas. Os projetos prioritários seriam aqueles que:

- A. Disponibilizassem produtos alimentares locais no cardápio da escola elegível;
- B. Atendessem uma alta proporção de crianças elegíveis para refeições gratuitas ou a preço reduzido;
- C. Incorporassem atividades de educação nutricional no planejamento curricular que incentivassem a participação de crianças em atividades educativas em hortas ou em fazendas;
- D. Demonstrassem colaboração entre a escola, organizações não-governamentais e de base comunitária, grupos de produtores agrícolas e outros parceiros da comunidade;
- E. Incluíssem plano de avaliação adequada e participativa;
- F. Demonstrassem o potencial de sustentabilidade do programa a longo prazo.

O total disponibilizado em *grants* anualmente seria de \$5 milhões para atender projetos de até \$100 mil, devendo haver contrapartida de pelo menos 25% do total pela instituição beneficiária (US, 2010, sessão 243).

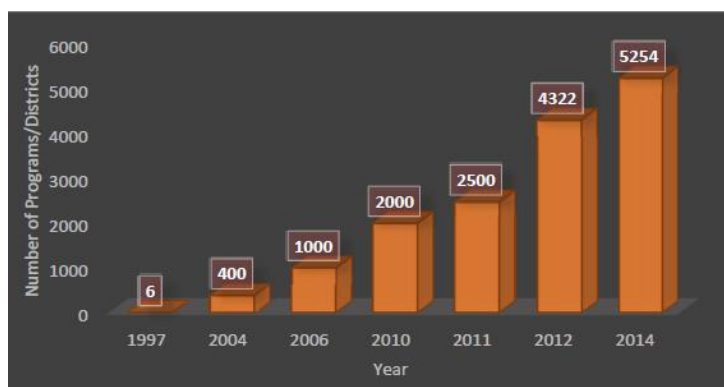
Com isso, com a constituição do programa FTS a nível federal, o mesmo passou a integrar a área *Community Food Systems* do FNS/USDA. Contava com equipe centralizada no escritório nacional em Washington e, ainda, com sete escritórios

regionais do FTS no país para dar suporte e também ser responsável pela coleta de informações para elaboração do censo do FTS. Também, em cada estado, foram referenciados profissionais das agências de educação, agricultura, saúde, extensões universitárias ou ainda de instituições sem fins lucrativos e grupos de agricultores que atuam como referências locais do FTS (USDA, 2015b).

Acrescenta-se ainda que a fim de estabelecer metas realistas com relação ao aumento da disponibilidade de alimentos locais nas escolas, em 2013, o USDA conduziu o primeiro censo do FTS. Em 2015, o USDA conduziu um segundo recenseamento para avaliar o progresso do programa. Assim, segundo o censo de 2015, 42% dos distritos respondentes declararam participar do FTS, totalizando mais de 5.200 distritos e 42.500 escolas (ibid).

Deve-se levar em conta que o FTS era disponível para o NSLP, mas também para os demais programas: *Summer Food Service Program* e o *Child and Adult Care Food Program* e seu crescimento ao longo dos anos é apresentado na **Figura 6** (ibid).

Figura 6 – Crescimento do número de experiências do programa FTS ao longo dos anos 1997 até 2014



Fonte: MARTINEZ, 2016

3.1.5 Instituições parceiras

A Community Food Security Coalition (CFSC) havia sido criada na Califórnia, em 1995, como uma organização sem fins lucrativos que buscava ser um movimento amplo e abrangente em torno dos sistemas alimentares. Foi responsável pela realização de uma primeira conferência ainda em 1997 e ao longo dos anos se fortaleceu, tendo já

300 atuando na promoção da segurança alimentar na comunidade, partindo do nível local para o internacional (CFSC, 2002).

Assim, a CFSC é uma instituição que milita no apoio a segurança alimentar comunitária, incluindo reivindicações a nível federal de incentivo as iniciativas e programas relevantes. Em 2002 a CFSC fez importante proposição a ser incluída na revisão da *Farm Bill* na busca pela inclusão de programas de apoio a segurança alimentar na comunidade. A proposta apresentada pela CFSC ficou conhecida como *Healthy Farms, Food, and Communities* e tinha como objetivo a solicitação de \$70 milhões por ano como suporte para cinco projetos que objetivavam a redução da pobreza, a melhoria da nutrição de populações vulneráveis e o apoio aos agricultores familiares em dificuldades. Dentre os projetos propostos, destaca-se o *Healthy Farms, Healthy Kids Initiative*, que incluía \$ 15 milhões em *grants* para apoio as iniciativas do FTS. A CFSC defendia que mudanças nas políticas federais poderiam decisivas - “*play a critical role in reversing decades of concentration in the food system, protracted community food insecurity, including lack of access to fresh and nutritious food, decline of family farms and rural communities, and environmental degradation*” (CFSC, 2002, pag 4).

Assim, a *Farm Bill* 2002 com o nome de *Farm Security and Rural Investment Act* previu recurso financeiro do USDA para assistência técnica à projetos que buscassem aumentar o acesso a alimentos locais produzidos por agricultores de pequena escala e também para hortas escolares. Porém, apesar de incluir apoio às iniciativas do FTS e estimular que as escolas comprassem localmente de pequenos produtores, o programa de *grants* não foi implementado. Do mesmo modo, também na revisão da *Child Nutrition and WIC Reauthorization Act* em 2004, na sessão 122, foi proposta a assistência ao FTS por meio de *grants* para assistência técnica a escolas e instituições não governamentais. Mesmo com previsão de contrapartida local para os recursos disponibilizados, também não foi possível a implementação (USDA, 2011b).

A *Farm Bill* de 2008 também expandiu as políticas federais relacionadas aos sistemas alimentares locais. No entanto, essas políticas agrícolas foram significativamente expandidas na *Farm Bill* de 2014, que contou com medidas de apoio mais específicas para os mercados intermediários, como feiras, supermercados e também o mercado institucional. O objetivo era apoiar o acesso a vendas no atacado que conseguissem contribuir para operar no sentido de superar as dificuldades no sistema de distribuição e acesso a mercados maiores (MARTINEZ, 2016).

Desse modo, a atuação da CFSC também se dava na forma de parcerias. No ano 2000, a CFSC juntamente com o Centro de Alimentos e Justiça do Instituto de Política Urbana e Ambiental da *Occidental College*, na Califórnia, deu início ao Programa FTS localmente. Assim, essa proposta de Programa FTS instaurado liderou o desenvolvimento do FTS não só na Califórnia, mas atingiu todo país, apoiando atividades em escolas, auxiliando na organização de iniciativas, na captação de recursos, produção de informativos e treinamentos. A criação da NFTSN, em 2007, partiu desse grupo da Califórnia com outros estados, totalizando 30 instituições que buscavam auxiliar na modelagem do programa. A NFTSN permaneceu incubada no *Occidental College* até 2012, quando se tornou uma instituição nacional independente e o Centro de Alimentos e Justiça na Universidade passou a ser um pólo regional da NFTSN (NFTSN, 2006).

Contribuiu também para a criação da NFTSN a realização da primeira conferência nacional *Farm to Cafeteria* em 2002 organizada pela *Cornell University/NY* e o lançamento do portal www.farmentoschool.org em 2004. Também o lançamento da pesquisa sobre o FTS, que revelou a existência de 400 iniciativas em 22 estados e a realização da segunda e terceira conferência *Farm to Cafeteria* 2005 e 2007, contando com mais de 400 participantes. O patrocínio da Fundação *Kellogg* foi importante apoio tanto para o lançamento da NFTSN, mas também para a realização das conferências. Em 2009, ano posterior ao lançamento da *Farm Bill* de 2008, que trouxe importantes mudanças, foi realizada a quarta conferência. E, a partir de 2010, ano de publicação da HHFKA, as conferências passaram a ocorrer a cada dois anos sob organização da NFTSN (NFTSN, 2018).

A NFTSN passou a desempenhar desde sua criação, mas, de modo mais específico, após a instituição do FTS pelo USDA, um papel bastante relevante. Destaca-se que a rede é formada por um conselho consultivo composto por diferentes representantes de instituições da sociedade civil e também do governo. Além disso, a NFTSN não possui uma sede fixa, seus funcionários trabalham remotamente de diferentes estados.

Cabe aqui destacar a atuação do NFTSN na busca pela atualização do FTS, propondo em 2015 e 2017 a lei *Farm to School Act*. O objetivo dessa proposição era conseguir aumento do valor disponibilizado pelo USDA para os *grants* do FTS, passando de cinco para \$15 milhões anuais. Tal reivindicação fazia-se necessária uma vez que o valor disponibilizado não era suficiente para suprir a demanda. Além disso,

solicitava também a inclusão plena dos demais programas de alimentação no FTS como também das escolas tribais e o estímulo a participação de grupos agrícolas minoritários e socialmente desfavorecidos (NFTSN, 2018).

Ao longo do período de criação e fortalecimento do FTS outras instituições também foram importantes, como apresentado a seguir.

O projeto *Edible Schoolyard* foi iniciado ainda em 1995 pela chef e ativista Alice Waters, que fundou a iniciativa com objetivo de conectar escolas e produtores locais. Foi iniciado como projeto em uma escola de ensino fundamental, em Berkeley, na Califórnia com participação de um grupo de educadores, famílias, cozinheiros e agricultores locais. O projeto se consolidou e passou a ser referência a nível nacional e internacional oferecendo treinamentos, desenvolvendo ferramentas e materiais e também militando no movimento por sistemas alimentares sustentáveis.

O Centro de Alfabetização Ecológica (*Center for Ecoliteracy*) foi fundado por Fritjof Capra e outros parceiros em 1995 também em Berkeley, Califórnia, como uma organização sem fins lucrativos dedicada à educação para uma vida sustentável. Disponibiliza desde então materiais e treinamentos na busca por mudanças sistêmicas sustentáveis e de impacto social. Um dos projetos criados foi o *California Thursdays* como um modelo que buscava estimular a adoção de oferta de gêneros frescos locais nas escolas uma vez na semana, projeto que já foi replicado em diversas cidades. O Centro também foi responsável pela elaboração do documento *Rethinking school lunch*, em 2004, que serviu de guia por muitas escolas pelo país, tendo sido reconhecido pelo USDA como relevante no projeto de reforma da AE.

A chef e educadora Ann Cooper, que também era diretora de um serviço de alimentação escolar no Colorado, fundou em 2009 a *Food, Family, and Farming Foundation*, que passou a *Chef Ann Foundation* com vista a apoiar escolas na luta contra obesidade e fornecimento de alimentos frescos e saudáveis. Seu principal projeto era o *Lunch Box*, uma ferramenta online para auxiliar escolas na reforma da AE que passou a ser bastante difundida.

Um dos principais parceiros da *Chef Ann Foundation* era a rede de supermercados *Whole Foods*, que em 2011 criou a *Whole Kids Foundation*, como organização sem fins lucrativos que provia apoio por meio de *grants* para escolas e outras instituições que atuem na busca pelo bem-estar e saúde infantil. Há disponibilização de recursos financeiros para criação de hortas escolares, projetos de educação alimentar e nutricional e implantação de balcões de saladas nas escolas (*Salad Bars*). Apoiava a

iniciativa *Let's Move Salad Bars to Schools*, numa parceria público-privada com a iniciativa *Let's Move!* do USDA que já conseguiu implantar mais de 5.000 balcões de saladas em escolas a nível nacional.

Em relação a instituições ligadas a agricultura, destaca-se a *National Sustainable Agriculture Coalition*, criada em 2009 com vistas a promover o engajamento de movimentos pela sustentabilidade agrícola e promover políticas federais ligadas a agricultura, alimentação e meio ambiente. É resultado da junção de duas importantes representações nacionais, a *Sustainable Agriculture Coalition*, original do centroeste americano, composta por 33 grupos que desde a década de 1980 atuava com proposições políticas de apoio as comunidades rurais e as questões ambientais do meio rural. E também da *National Campaign for Sustainable Agriculture*, que havia sido fundada em 1994 e, com seus mais de 100 parceiros foi fundamental na promoção de políticas de sustentabilidade agrícolas e tinha como objetivo: “...create federal policy to shift the food system toward sound environmental stewardship, to foster decent livelihoods for farmers and workers, and to be socially just and humane” (NSAC, 2018).

Também a *National Farmers Union* (NFU), apoia a ampliação das compras institucionais locais para outros programas além das escolas possibilitando a diversificação de mercado para a AF. Como também, mesmo sendo uma instituição que congrega atores rurais, atua em questões relativas a defesa dos programas sociais, como a expansão do FTS, além de defender AE gratuita para todos os alunos. A **Figura 7** abaixo ilustra a demanda do movimento em relação a *Farm Bill* 2018 (NFU, 2018).

Figura 7 – Ilustração da demanda da NFU para a *Farm Bill* de 2018



Fonte: NFU, 2018

Acrescenta-se também o trabalho realizado pelo *Center for Social Inclusion* no sentido de apoiar a luta por equidade e justiça no sistema alimentar. Sua atuação é se dá na luta pela defesa de determinados grupos de agricultores, os tribais, negros, mulheres e latinos principalmente devido ao longo processo histórico de discriminação do USDA, com suas práticas e sistema de crédito priorizando os grandes agricultores. Desenvolveu ainda um importante relatório sobre equidade racial no sistema alimentar, no qual defende a compra institucional como importante ferramenta de combate às inequidades, ao gerar impacto tanto nos trabalhadores como no sistema alimentar:

Purchasing power is one way to promote urban and rural connections. Purchasing power also keeps local production within an urban or rural community and may positively impact how workers are treated. We can use procurement to change how the food system functions[...]and we can do this in a more equitable and sustainable way. (CSI, 2014, pág 23)¹⁴.

Outra instituição nacional que merece destaque é a *Food Corps*. Fundada em 2009 por uma ex-diretora do programa *Let's Move!* do USDA que em parceria com NFTSN, IATP, Slow Food USA e *Occidental College* passou a ser importante referência nacional na conexão de crianças com alimentação saudável nas escolas. Desenvolve parceria com as comunidades escolares com vistas a criar ambientes saudáveis de AE de modo permanente promovendo: aprendizado prático, AE saudável e cultura de saúde em toda a escola (FOOD CORPS, 2017). Ainda, em 2018, a *Food Corps* se fundiu com a *School Food Focus*, iniciativa também nacional que apoiava distritos escolares urbanos na compra de alimentos locais saudáveis e produzidos de forma sustentável, com vistas a “melhorar o desempenho escolar e favorecer uma vida mais saudável”. Com apoio da extensão universitária da Universidade de Michigan e da *Kellogg Foundation* disponibilizava *grants* para o desenvolvimento desses projetos de compra local nacionalmente.

Por fim cabe destacar o papel da *School Nutrition Association* (SNA) fundada no mesmo ano da criação do NSLP, em 1946, e conta atualmente com 57.000 membros, entre profissionais do serviço de alimentação escolar e a indústria. Além disso, existem também associações a nível estadual, que realizam atividades locais. A SNA realiza Conferências Nacionais anuais; Conferência para indústria de alimentação escolar - com

¹⁴ “O poder de compra é uma maneira de promover conexões urbanas e rurais. O poder de compra também mantém a produção local dentro de uma comunidade urbana ou rural e pode impactar positivamente como os trabalhadores são tratados. Podemos usar o poder da compra pública para mudar a forma como o sistema alimentar [...] funciona e podemos fazê-lo de uma forma mais equitativa e sustentável” (tradução da autora).

foco em parcerias e troca de informações entre diretores de serviços de alimentação escolar e indústria, e também a Conferência Legislativa - que trata de questões legislativas que afetam os programas de nutrição infantil, como o NSLP. Além de realizar treinamentos e cursos online que contam como horas de atualização para os profissionais dos serviços de alimentação escolar, e também o desenvolvimento e apoio a estudos na área de AE.

Também a SNA vem atuando como parceira nas ações do NFTSN, que foi inclusive considerada a Parceira do Ano em 2017. A SNA atua junto a NFTSN tanto na organização dos eventos como no ativismo político. E, destaca-se que também a *National Education Association* (SNE), maior associação profissional americana, com mais de 3 milhões de membros, foi considerada a Parceira do Ano da NFTSN em 2018. Tais parcerias com grandes associações nacionais é parte da estratégia apontada no plano estratégico da NFTSN 2017-2019 com vistas a fortalecer parcerias, priorizando as de abrangência nacional, com vistas a aumentar o impacto das ações e apoiar a institucionalização do FTS a nível estadual e federal (NFTSN, 2018).

3.2 ESTRUTURA FINANCEIRA DO PROGRAMA A NÍVEL NACIONAL

O repasse do recurso do NSLP ocorre de diferentes formas. A primeira delas é via *entitlements dollars*, que é uma forma de crédito gerado para as escolas de acordo com o número de refeições servidas no ano anterior. Esse crédito é virtual, ou seja, a escola não chega a receber o dinheiro em espécie, mas o recurso deve ser utilizado na solicitação de gêneros via *USDA Foods* e/ou também do *DoD Fresh Fruit Program*. Além disso, há também o *Fresh Fruit and Vegetable Program* (FFVP), que, como será apresentado adiante, é destinado apenas a algumas escolas. E, por fim, há o recurso que compõe o *Food Service Fund*, que é constituído tanto pelo valor que os alunos pagam às refeições, quanto pelo reembolso das refeições que o USDA realiza referente às refeições fornecidas gratuitamente ou a preço reduzido.

A base do cálculo para os *entitlements dollars* é feito da seguinte forma: cada escola receberá uma média de \$0,25 por refeição servida no ano anterior como crédito virtual, que poderá ser utilizado na solicitação de alimentos da lista disponibilizada de commodities do *USDA Foods* ou do *DoD Fresh*. Cada estado possui especificidades nos modos de como utilizar esse bônus. Mas, de um modo geral, representa em torno de 20% do valor gasto com a alimentação no NSLP (USDA. 2013b).

O *USDA Foods*, novo nome dado ao Programa de Commodities, se refere basicamente a distribuição de alimentos no modelo do desenho inicial do NSLP, ainda na década de 1940. As commodities são adquiridas de grandes produtores agrícolas pelo USDA e são então disponibilizados para a AE na forma de carregamentos de produtos processados ou congelados, que tendo longa vida de prateleira são capazes de viajar grandes distâncias.

No caso de MN, é disponibilizada apenas a lista básica de alimentos, a *Brown Box*, que é disponibilizada para todos os estados. Esta lista básica possui em torno de 200 alimentos como pasta de amendoim, pêras e pêsego enlatados, ervilhas congeladas e diversos tipos de carnes, por exemplo. Porém destaca-se que há ainda enorme variedade de itens que podem ser pedidos e que os *entitlements dollars* podem ser utilizados também para outros programas. Assim, em MN, o departamento de educação orienta as escolas a garantirem via *USDA Foods* os itens mais caros, normalmente as carnes, uma vez que não precisam utilizar dinheiro para a compra (USDA, 2018b).

Os pedidos de cada item são feitos em carregamentos de caminhões e não por unidade. Desse modo, algumas agências estaduais de educação, como no caso de MN, ajustam a lista de itens disponibilizada pelo USDA, com base nos pedidos dos anos anteriores, a fim de limitar as opções e favorecer que sejam atingidas as quantidades possíveis de serem solicitadas pelas escolas. Também, algumas agências optam por não incluir na lista os gêneros perecíveis como frutas e verduras e iogurtes, por exemplo, devido às questões relacionadas à entrega considerando que não é estipulada a previsão da data de entrega e pode haver demora e atraso, dificultando a utilização. Para o funcionamento desse sistema há ainda a necessidade que cada departamento de educação possua um depósito, a fim de armazenar os alimentos solicitados e que cada escola possa retirar aos poucos os pedidos.

Usualmente, ainda para os itens advindos pelo *USDA Foods*, as escolas fazem uso de uma empresa processadora intermediária para o processamento. Assim, as carnes congeladas são enviadas diretamente para a processadora para serem então transformada em hambúrguer, almôndega ou alguma espécie de bolinho, ou ainda moídas ou desfiadas antes de serem enviadas às escolas. A justificativa usual para a necessidade desse processamento é que as escolas não teriam estrutura adequada para transformarem carne em alimentos processado de modo satisfatório e com adequado controle de qualidade. Assim, normalmente os alimentos derivados de carne são enviados para a escola pré-cozidos, sejam eles a base de boi, peru, frango, porco ou ovo.

Destaca-se que cada escola realiza anualmente contrato com uma empresa processadora e com as empresas processadoras e distribuidoras de alimentos que irão fornecer os alimentos a serem utilizados na AE, sejam eles processados, minimamente processados ou frescos higienizados. Essas empresas ficam ainda responsáveis por toda operação logística, incluindo as etapas de distribuição dos alimentos entre os depósitos, as empresas processadoras e as escolas. E, nesse caso, são essas empresas que recebem os produtos provenientes da intermediária que realiza o processamento das carnes do *USDA Foods* para então serem levados às escolas.

Assim, tanto o valor a ser pago para as empresas processadoras transformarem os gêneros vindos do *USDA Foods*, como o pagamento pelo serviço logístico, não tem como ser pago com o *entitlements dollars*, uma vez que são créditos virtuais. Nesse caso, esses gastos são pagos com o *Food Service Fund*, dinheiro que entra na escola proveniente do reembolso do USDA pelas alimentações fornecidas gratuitamente aos alunos e também das refeições vendidas.

Porém, em alguns estados, como no caso de MN, existe o *MN Rebate Program* que também faz parte desse processo. Esse programa é do MDE em parceria com o USDA e compõe um sistema de reembolso para cobrir esse gasto realizado pelas escolas utilizando o *Food Service Fund* (USDA, 2018b). O *MN Rebate Program* consiste na devolução de parte do dinheiro gasto pelas escolas desde que o mesmo tenha sido utilizado para o pagamento de serviço de alguma das empresas processadoras inscritas no programa. Ainda, para haver a devolução, essas empresas devem ter processado os alimentos do *USDA Foods* transformando-os em produtos alimentícios comerciais previamente aprovados. Como exemplo de alimentos e empresas listadas estão: ovos mexidos pré-cozidos da *Cargill Kitchen Solutions Inc*, purê de batatas instantâneo com vitamina C da *Basic American Foods* e hambúrguer de frango ao molho teriyaki da *Tyson Sales & Distribution, Inc*.

Por ser um sistema muito lento, o *MN Rebate Program* será substituído por outro a partir do ano escolar 2018/2019. O novo sistema, *Net Off Invoice*, terá funcionamento semelhante, porém a diferença é que a escola, ao enviar o alimento para a empresa processadora cadastrada no programa, a mesma receberá o pagamento diretamente do USDA. Assim, a escola terá descontado o valor pelo processamento de seus *entitlements dollars* e não haverá necessidade da mesma utilizar *Food Service Fund* e depois solicitar a devolução do valor pago.

Já o *DoD Fresh Fruit and Vegetable Program* foi iniciado no ano escolar de 1996/1997 como projeto piloto em oito estados americanos. A parceria com o Departamento de Defesa para esse programa tinha como objetivo utilizar a estrutura de distribuição já existente de frutas e vegetais frescos para os militares no país e aumentar assim a oferta desses alimentos nas escolas. Para solicitar alimentos do *DoD Fresh* as escolas também utilizam os *entitlements dollars*. Atualmente esse programa está em todo território nacional e, com isso, a partir de demanda das agências estaduais, passou a ter maior variedade de frutas e vegetais frescos disponibilizados para as escolas. Além disso, uma vez que todos os alimentos ofertados são todos de origem nacional, foi incluída a identificação de origem dos produtos por estado, para possibilitar a escolha da compra local (USDA, 2013b).

O *DoD fresh* representa um sistema mais flexível no uso dos *entitlements dollars* e por ter o sistema abastecido com produtos semanalmente permite entregas mais rápidas e frequentes, além de uma grande variedade de embalagens e cortes. Além disso, com a exigência de que todos os fornecedores e processadores sejam certificados por auditorias em boas práticas (*Good Agricultural Practices – GAP e Good Handling Practices – GHP*) buscou-se a garantia de qualidade dos gêneros. Ainda, para a execução do *DoD Fresh* é feita licitação para contrato de empresa processadora certificada, especificamente para trabalhar nesse programa, e que irá fornecer e distribuir para todas as escolas os itens solicitados (ibid).

Assim, o *DoD Fresh* é o modo de adquirir frutas e vegetais frescos para a AE em MN, uma vez que não são disponibilizados via *USDA Foods*, como já comentado. E, desse modo o MDE também recomenda que as escolas utilizem os *entitlements dollars* para adquirirem frutas e vegetais frescos via *DoD Fresh*. Porém, apesar das vantagens apresentadas, não há possibilidade de agendar o dia de entrega dos gêneros e, desse modo, pode ocorrer entrega de frescos numa sexta-feira, gerando perda. Porém, no estado de MN, o programa tem sido bastante utilizado. Principalmente após a HHFKA/2010 e as mudanças que ocasionou nas recomendações nutricionais do NSLP, incluindo a necessidade de maior oferta de frutas e vegetais frescos na AE.

Existe também o *Fresh Fruit and Vegetable Program* (FFVP), que foi criado pelo USDA com o objetivo de viabilizar o aumento da oferta de frutas e vegetais frescos nas escolas. O projeto piloto teve início em 2002, e foi expandido ao longo dos anos, sendo que atualmente engloba todos os estados americanos. Uma vez anterior ao HHFKA, quando foi estipulado valores mínimos de consumo de frutas e vegetais frescos na

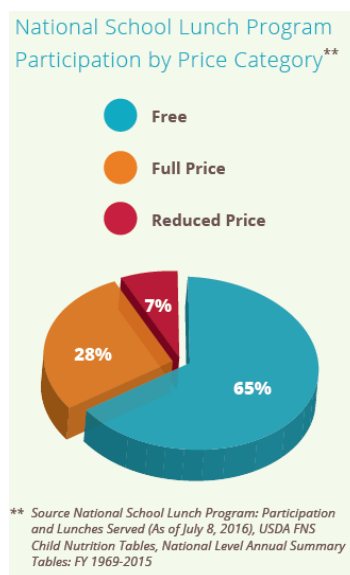
alimentação, o FFVP teve início num momento de bastante demanda por melhorias na AE. Apesar disso, o recurso disponibilizado para o programa é limitado, estando disponível apenas para parte das escolas, as *elementary schools*. Essas escolas devem ainda se cadastrar anualmente para concorrerem a participar do programa (USDA, 2013b).

Como exemplo, o estado de MN recebe \$4 milhões anuais para o FFVP e repassa para as escolas com maiores percentuais de alunos com direito a alimentação gratuita. Desse modo, normalmente, são enquadradas em torno de 130 escolas para receberem o recurso do FFVP e poderem assim ofertar, gratuitamente, uma porção de fruta ou vegetal fresco por aluno no lanche. Destaca-se que para que todas as *elementary schools* do estado pudessem participar do FFVP e não apenas as com maiores percentuais de gratuidade, seria necessário que o USDA disponibilizasse para o estado em torno de \$10 milhões (USDA, 2018b).

Por fim, existe o *Food Service Fund*, que é o fundo composto pelo montante que a escola arrecada. Esse valor é proveniente tanto da venda das refeições, como também pelo reembolso do USDA referente às refeições servidas gratuitamente, e é apresentado a seguir.

3.2.1 Composição do *Food Service Fund* e a política de reembolso do USDA

Nos EUA a alimentação escolar é cobrada, ou seja, os alunos devem realizar o pagamento pelas refeições consumidas na escola. O pagamento deve ser feito de modo antecipado, na forma de crédito colocado mensalmente na conta do aluno ou, em alguns casos, pode haver também o pagamento na hora em dinheiro. A conta na cafeteria é vinculada a identificação do aluno, que é realizada por um cartão de identificação. Desse modo, ao realizar o consumo na cafeteria o valor é descontado da conta, ficando registrado o valor disponível. Porém, existe a possibilidade de obtenção de gratuidade ou pagamento de preço reduzido para determinados alunos, conforme será apresentado adiante. A **Figura 6** apresenta a distribuição percentual de participação no programa segundo as categorias de preço.

Figura 8 – Participação do programa segundo as categorias de preço

Fonte: SFF, 2018

A cada início de ano as famílias são orientadas a carregarem as contas da cafeteria dos alunos e também a verificarem o saldo periodicamente. Porém, mesmo considerando isso, pode ocorrer de algum aluno não ter saldo ou dinheiro para pagar a refeição em algumas situações. Assim, o USDA não possui uma determinação única de como proceder, mas sim que cada SFA estabeleça sua política local de cobrança e siga o que houver decidido. Considerando a complexidade e especificidade de cada localidade, o USDA entende que a melhor alternativa seja a solução tomada para cada caso, ou seja, a definida localmente. A política pode ser criada pela agência estadual para que então todas as SFA sigam, ou cada localidade pode criar a sua política específica.

Ao construir a política local de cobrança das refeições, devem ser considerados alguns aspectos, dentre eles: que seja levado em conta que o aluno precisa receber o aporte calórico mínimo para as horas que permanece na escola; que tal situação seja tratada com discrição, de modo a não identificar a criança que não tem recursos para pagar pela refeição; que deve ser mantida a integridade financeira da escola. Desse modo, diferentes estratégias podem ser adotadas pela política local, dentre elas: oferta de qualquer um dos tipos de refeição reembolsável; oferta de uma refeição alternativa; permitir cobrança gerando saldo negativo ou ainda, não cobrar nem ofertar. Tal política local, obrigatoriamente, deve ser entregue por escrito a todas as famílias no início de cada ano letivo e também para todos os funcionários, inclusive nos casos nos quais haja empresa terceirizada administrando o fornecimento da AE, essa deve agir de acordo com tal política adotada (USDA, 2017a).

O preço cobrado por refeição aos alunos foi fixado pelo USDA, na HHFKA de 2010, no valor de \$2,78. A proposta era reajustar os preços que estavam sendo cobrados a fim de garantir cobrança adequada e que, desse modo, o valor do reembolso aos alunos dispensados de pagar não estivesse custeando a refeição daqueles que deveriam pagar. Assim, as escolas que estivessem cobrando menos que esse valor, deveriam calcular o ajuste a ser realizado com base num modelo de cálculo disponibilizado anualmente pelo USDA para esse fim. Destaca-se que, conforme estabelecido, o valor máximo de aumento de um ano para o seguinte não poderia ser superior a \$0,10. Desse modo, cada distrito escolar chegaria ao valor ajustado que deveria ser cobrado dos alunos pagantes por refeição ano a ano (ibid).

Em relação à oferta de refeições gratuitas, todas as famílias devem ser informadas anualmente pelas escolas sobre a possibilidade de reembolso das refeições pelo USDA e sobre como proceder para participar. Desse modo, no início do ano letivo todas as famílias têm a oportunidade de declararem necessidade de inclusão de cada um de seus filhos para recebimento de refeições gratuitas ou a preço reduzido. Na matrícula do aluno, recebem o formulário a ser preenchido no qual há a orientação sobre os valores de renda que permitem a elegibilidade. O preenchimento do formulário pode ser de modo presencial ou online e deve ser solicitado a cada início de ano, podendo ser também solicitado em qualquer outro momento durante o ano, caso haja necessidade. A família deve enviar prova escrita que comprove a renda indicada.

O limite estabelecido para que a família seja elegível a receber gratuidade nas refeições se baseia na linha de pobreza estabelecida anualmente pelo Departamento Nacional de Saúde, a nível federal (*Federal Poverty Guidelines*). As diretrizes de elegibilidade para gratuidade ou preço reduzido nas refeições são obtidas a partir da multiplicação do valor estabelecido na linha de pobreza por 1,30 e 1,85, respectivamente. Desse modo, crianças provenientes de famílias que possuem renda até 30% superior ao valor da linha de pobreza têm direito à gratuidade. E, as com renda até 85% maior que o limite estipulado pela linha de pobreza, são elegíveis ao pagamento de valor reduzido nas refeições (USDA, 2017a).

Destaca-se que as famílias já participantes de programas de assistência federal, como o SNAP, ou ainda aquelas qualificadas como sem-teto, imigrantes, fugitivas ou em abrigos (*homeless, migrant, runaway, or foster child*), ou seja, com situação de moradia instável, são automaticamente incluídas para receberem gratuidade nas refeições. Ainda, as crianças matriculadas em instituições de assistência administradas

pelo Departamento Nacional de Saúde, as *Head Starts*, também são elegíveis para recebimento de refeição gratuita (USDA, 2017g).

Há diferença no valor de repasse no caso de escolas que possuam menos ou mais de 60% dos alunos em situação de recebimento de refeições gratuitas ou a preço reduzido. Desse modo, o valor repassado no reembolso varia de \$3,23 – \$3,46 no caso de alunos elegíveis para refeição gratuita. E de \$2,83 – \$3,06 no caso daqueles qualificados para o preço reduzido. E, ainda há o repasse do USDA correspondente a cada aluno pagante que varia de \$0,31 – \$0,45. Destaca-se que há preços diferenciados dos descritos acima para estados fora do continente, como o caso do Havaí, Alasca e Porto Rico. Assim, os valores de repasse para cada programa, ou seja, para as demais refeições além do almoço, são apresentados no **Quadro 22**.

Quadro 22 – Valor repassado do USDA para a AE por programa e por categoria

<p align="center">SCHOOL PROGRAMS MEAL, SNACK AND MILK PAYMENTS TO STATES AND SCHOOL FOOD AUTHORITIES <i>Expressed in Dollars or Fractions Thereof</i> <i>Effective from: July 1, 2017 - June 30, 2018</i></p>							
NATIONAL SCHOOL LUNCH PROGRAM ¹		LESS THAN 60%	LESS THAN 60% + 6 ccents ²	60% OR MORE	60% or MORE + 6 ccents ²	MAXIMUM RATE	MAXIMUM RATE + 6 ccents ²
CONTIGUOUS STATES	PAID	0.31	0.37	0.33	0.39	0.39	0.45
	REDUCED PRICE	2.83	2.89	2.85	2.91	3.00	3.06
	FREE	3.23	3.29	3.25	3.31	3.40	3.46
ALASKA	PAID	0.50	0.56	0.52	0.58	0.61	0.67
	REDUCED PRICE	4.84	4.90	4.86	4.92	5.09	5.15
	FREE	5.24	5.30	5.26	5.32	5.49	5.55
HAWAII and PUERTO RICO	PAID	0.36	0.42	0.38	0.44	0.45	0.51
	REDUCED PRICE	3.38	3.44	3.40	3.46	3.57	3.63
	FREE	3.78	3.84	3.80	3.86	3.97	4.03
SCHOOL BREAKFAST PROGRAM		NON-SEVERE NEED			SEVERE NEED		
CONTIGUOUS STATES	PAID	0.30			0.30		
	REDUCED PRICE	1.45			1.79		
	FREE	1.75			2.09		
ALASKA	PAID	0.45			0.45		
	REDUCED PRICE	2.49			3.05		
	FREE	2.79			3.35		
HAWAII and PUERTO RICO	PAID	0.34			0.34		
	REDUCED PRICE	1.73			2.13		
	FREE	2.03			2.43		
SPECIAL MILK PROGRAM				ALL MILK	PAID MILK	FREE MILK	
PRICING PROGRAMS WITHOUT FREE OPTION				0.2075	N/A	N/A	
PRICING PROGRAMS WITH FREE OPTION				N/A	0.2075	Average Cost Per 1/2 Pint of Milk	
NONPRICING PROGRAMS				0.2075	N/A	N/A	
AFTERSCHOOL SNACKS SERVED IN AFTERSCHOOL CARE PROGRAMS							
CONTIGUOUS STATES	PAID	0.08					0.08
	REDUCED PRICE	0.44					0.44
	FREE	0.88					0.88
ALASKA	PAID	0.13					0.13
	REDUCED PRICE	0.72					0.72
	FREE	1.44					1.44
HAWAII and PUERTO RICO	PAID	0.09					0.09
	REDUCED PRICE	0.52					0.52
	FREE	1.04					1.04

¹ Payment listed for Free and Reduced Price Lunches include both section 4 and section 11 funds

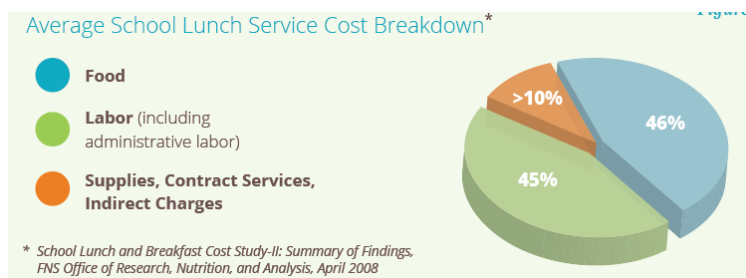
² Performance-based cash reimbursement (adjusted annually for inflation)

O reembolso pelo USDA para as escolas ocorre mediante envio de controle de cada unidade escolar em relação à oferta de alimentação conforme as exigências do NSLP, de acordo com o estabelecido a partir da HRFKA/2010 (já detalhado no ítem 4.1.2 referente as recomendações nutricionais). Considerando o almoço, para que a refeição seja contabilizada para o reembolso, é necessário que o aluno se sirva das porções recomendadas de cada um dos cinco grupos: carnes ou substitutos, grãos, fruta, vegetal e leite. Já para haver reembolso do café da manhã é necessário que se sirva dos três grupos de alimentos: grãos (ou carnes e seus substitutos), fruta (ou suco ou vegetal) e leite.

Em 2015 foi incluída a possibilidade das SFA utilizarem o modelo de “ofertar opções e o aluno escolher” (*Offer versus serve – OVS*). Nesse caso, o aluno pode declinar em um dos itens e mesmo assim ter a refeição contabilizada. Tal medida foi tomada a fim de reduzir o desperdício, uma vez que para haver reembolso pelo USDA o aluno deveria se servir de todos os itens, mesmo que não consumisse. Assim, nos casos da opção por OVS, no almoço passou a ser contabilizada aquela refeição na qual o aluno pegasse pelo menos três dos cinco itens. E no café da manhã passou a ser oferecido quatro opções para o aluno escolher pelo menos três. Porém, em cada uma das refeições há a necessidade de que entre as escolhas esteja a porção de fruta ou de vegetal (USDA, 2017g).

Assim, o *Food Service Fund* é o recurso obtido tanto pelo reembolso do USDA como pelo pagamento direto das refeições pelos alunos, destinado a arcar com os custos do serviço de alimentação desde a compra até a distribuição das refeições, incluindo a contratação de empresa processadora e distribuidora, gastos de pessoal e quaisquer outros gastos com a escola. Inclusive, é esse recurso que deve ser utilizado quando a escola ou distrito escolar for realizar a compra de gêneros locais utilizando a preferência geográfica (ibid). A **Figura 9** apresenta os custos médios do programa.

Figura 9 – Custos do Programa de AE



Fonte: SFF, 2018

3.2.2 Compras Públicas para a AE

As compras públicas devem ser realizadas por processos de licitação (*Competitive Bidding*), ou seja, divulgação pública da intenção de compra e escolha do menor preço entre aqueles que atendam as especificações. Em função do valor da compra, o contrato pode ser classificado em informal ou formal. O informal ou *small-purchase procedure* é aquele com valor até \$150.000 e requer apenas tomada de preço de três fornecedores, com posterior escolha do de menor preço. Nos casos de valores de compra acima de \$150.000 o processo deve ser completo. Esse limite é estipulado por legislação federal, mas, pode acontecer de estados especificarem valores inferiores para a exigência de processo formal, o que nesse caso abrigaria o comprador a utilizar o menor nível de corte, mesmo que seja o determinado pelo estado (SFF, 2018).

Nesses processos formais, há divulgação pública dos editais (*Request for Proposal – RFP*) contendo as regras para seleção das propostas, sendo escolhida a de melhor preço. Mas, nesses casos, além do preço, pode ser levado em conta o conteúdo técnico das propostas no processo de escolha. Assim, as especificações técnicas desejadas também podem ser consideradas como critério de escolha. Nesse caso, a *Farm Bill* de 2008 estabeleceu a *Geographic Preference* como sendo uma possibilidade de as SFA preferirem alimentos locais no processo de licitação ao permitir pontuação extra aqueles fornecedores com produtos da região.

Além disso, é possível que o processo de licitação ocorra de modo simplificado, sem necessidade de cumprir o processo completo de compra pública. Esses casos se referem aqueles contratos inferiores a \$100.000, que ocorrem mais frequentemente nos níveis locais e estaduais. Tal modelo de processo simplificado foi estipulado em 1994 com vistas a reduzir as exigências do processo e incentivar a participação dos pequenos empreendedores (*small business*) que, usualmente, ficavam de fora do mercado das compras públicas. A baixa participação ocorria por falta de conhecimento sobre como funcionava o processo e também pela própria dificuldade da competitividade. Com isso, foi criado o Programa *Small Business Set-Aside* com vistas a reduzir as exigências do processo e criar oportunidade para que esses pequenos empreendedores pudessem participar das compras públicas.

Assim, foi estabelecido a nível nacional, que todo contrato da administração pública com valores entre \$2.500 - \$100.000, seja qual for o setor de interesse de compra, seria de participação exclusiva para aqueles pequenos empreendedores. Sejam

os pequenos em desvantagem, os comandados por mulheres ou por veteranos de guerra. Cabe destacar que a definição de *small business* é feita em função da venda e da quantidade de funcionários, não havendo uma regra geral, uma vez que pode variar de setor para setor. Para que haja a realização desse processo simplificado é necessária a participação de pelo menos dois interessados e a escolha é dada pelo que apresentar o menor preço. Assim, a disputa se dá apenas entre empreendedores classificados como *small business* (US, 2016).

3.2.3 Outros recursos: Programas de *grants* e *loans* do USDA

A compra local deve ser realizada por cada localidade utilizando o recurso do *Food Service Fund* de cada SFA. Para isso, ainda, devem ser seguidas as orientações nacionais que normatizam as compras públicas, como apresentado anteriormente. Assim, a criação do Programa FTS pelo USDA foi um marco ao estabelecer o programa, mas principalmente pela criação do programa de *grants* especificamente os *grants* para o FTS. Apesar de relevante, o valor disponibilizado é bastante inferior ao já solicitado pelas instituições elegíveis para desenvolverem o programa. Segundo a NFTSN desde 2013 foram submetidos 1.600 projetos, equivalente a \$120 milhões em *grants* para o USDA. Cabe destacar ainda que o programa tem a intenção de apoiar a compra local, auxiliando escolas e a comunidade no geral a se aproximarem de produtores e também realização de atividades educativas. Mas, não é previsto recurso para contratação de pessoal e nem para compra de gêneros, que deve ser arcado com o orçamento geral disponível para o NSLP (NFTSN, 2018).

Assim, além do recurso destinado ao NSLP e o programa de *grants* do USDA para o FTS há uma série de outras possibilidades de *grants* a serem acessados. No próprio sítio eletrônico do *Community Food Systems*, setor do FNS/USDA que administra o FTS, há uma relação de *grants* disponíveis de acordo com o perfil do interessado. No **Anexo 3** está disponível a lista de *grants* e empréstimos disponíveis de acordo com a organização interessada.

3.3 ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO A NÍVEL LOCAL

No nível local cabe aos governos estaduais a normatização e a fiscalização do NSLP. Porém não é de sua responsabilidade a execução direta do programa, que fica a cargo dos distritos. Assim, em geral, os departamentos de educação estaduais são os

responsáveis pela administração do programa, e não o departamento de agricultura, como acontece no nível federal. Em Minnesota, o MDE (*Minnesota Department of Education*) é então o órgão responsável pela administração do programa de AE e, também, pelo repasse financeiro aos distritos, fazendo a ponte entre USDA e o nível local (USDA, 2018b).

Além disso, o MDE também repassa recurso aos programas de AE, como uma complementação estadual. O estado repassa \$0,12 centavos por almoço servido, seja para os alunos pagantes ou os elegíveis a refeições gratuitas ou a preço reduzido. Mas, conforme estabelecido por lei estadual, o estado repassa ainda mais \$0,40 centavos para aqueles alunos elegíveis a preço reduzido para que esses não tenham que arcar com o custo da refeição. Ainda, considerando o programa de café da manhã, o estado transfere \$0,55 centavos por refeição referente aos alunos pagantes e um adicional de \$0,75 centavos para os alunos da educação infantil, de modo que essa refeição seja gratuita para esse público. Já em relação as refeições dos alunos elegíveis a preço reduzido, há um repasse de mais \$0,30 centavos, de modo que a refeição seja fornecida gratuitamente. Ou seja, no estado o café da manhã é fornecido gratuitamente para todos e aqueles elegíveis a refeições a preços reduzidos tem também o valor das refeições cobertas, não havendo preço reduzido, somente gratuidade (USDA, 2018c).

Em relação as informações referentes ao sistema educacional, o estado possui 554 distritos escolares, que somam 2.072 escolas. E o número de alunos matriculados no ano escolar 2016-2017 foi de quase 873 mil entre educação infantil (*Early Childhood e Kindergarten*), ensino fundamental (*Elementary e middle school*) e ensino médio (*high school*). O ano letivo é composto por aproximadamente 170 dias letivos, que vão de setembro a junho e o horário escolar é de 8 as 15h.

O setor de alimentação e nutrição do MDE o responsável pela administração dos programas de nutrição infantil do USDA no estado, dentre eles os programas de nutrição escolar (NSLP, café da manhã e demais programas de refeição). O MDE conta com uma equipe de nutricionistas que é responsável pela gestão dos programas e pelas visitas de fiscalização às unidades para verificação do cumprimento das normas do programa, uma vez que são bastante complexas e específicas para cada programa. E, também, é essa equipe que organiza e realiza os treinamentos presenciais e *online*, com apoio do *Team Nutrition* do FNS/USDA. Essas atividades são destinadas àqueles que trabalham em algum dos programas de nutrição escolar e também são parte da exigência

que deve ser cumprida em relação à necessidade de atualização profissional (USDA, 2018b).

Destaca-se que, com vistas a atender as exigências da lei federal dos direitos civis e também da política de direitos civis do USDA, é proibido qualquer ação discriminatória nas atividades ou programas do USDA em função de nacionalidade, raça, etnia, sexo, idade, deficiência ou elegibilidade para recebimento de refeições gratuitas ou a preços reduzidos. Os diretores dos serviços de alimentação escolar devem fazer cumprir o determinado e qualquer pessoa que se sinta discriminada deve enviar queixa ao USDA (USDA, 2018c).

Em relação aos programas de nutrição escolar, as ações previstas para se fazer cumprir a política não discriminatória dizem respeito a: 1- Divulgação das informações sobre ações discriminatórias na forma de pôster e também em todos os documentos impressos; 2- Todos os alunos devem ter o mesmo tratamento, oportunidades e cardápio; 3- Deve haver facilidade de acesso, justiça e confidencialidade no processo de elegibilidade para refeições gratuitas ou a preços reduzidos; 4- Obrigatoriedade de treinamento específico a todos os funcionários em relação aos direitos civis; 5- Deve haver facilidade de acesso aos programas independente de dificuldade com a língua; 6- Pronto atendimento as necessidades nutricionais específicas dos alunos; e 7- Necessidade de coleta anual de informações sobre dados raciais dos alunos utilizando linguagem correta (Etnia: hispânica/latina e não hispânica/não latina. Raça: índio americano ou nativo do Alasca, asiático, negro ou afro-americano, nativo do Havaí ou outra ilha do Pacífico e branco. Sendo que os indivíduos podem indicar mais de uma raça) (MDE, 2018).

3.3.1 A questão da imigração no estado de Minnesota

Desde 1975 os EUA receberam mais de 2,5 milhões de imigrantes. Minnesota é considerado um estado bastante liberal e está entre os que mais recebeu imigrantes ao longo dos anos, tendo uma importante rede de apoio aos refugiados. Alemães, holandeses, suecos e irlandeses povoaram inicialmente o estado, seguido por imigrantes mexicanos, que foram trabalhar principalmente na agricultura e, também, indianos. A população de Minnesota é composta por 7% de imigrantes, sendo grande parte refugiados, que além de comporem a diversidade da população, contribuem como força de trabalho local nas diversas atividades (MN, 2017).

Além disso, de modo mais recente, contribuem para a população de imigrantes no estado os Hmong e os Somalis. Hmong é um grupo étnico minoritário, proveniente do Laos, que foi perseguido pelo próprio exército local por terem apoiado os EUA durante a guerra o Vietnã. Em torno de 200.000 refugiados Hmong deixaram Laos desde meados da década de 1970, sendo que 90% foram reassentados nos EUA desde então. O principal acampamento de imigrantes, na Tailândia, foi encerrado em 2003 e a partir de então ocorreu o último reassentamento nos EUA desse grupo. Nessa época mais 15.000 refugiados foram aprovados para serem recebidos nos EUA. A grande maioria dos refugiados foi reassentada em três estados: Califórnia, Minnesota e Wisconsin. Segundo o Censo americano (2000), quase 103.000 indivíduos declararam-se como imigrantes Hmong, sendo 26.000 em Minnesota, principalmente na área metropolitana Minneapolis-St. Paul. Destaca-se que os Hmong, por terem tradição agrícola, nos EUA contribuem de modo importante na agricultura. Em 2003 foi criada a *National Hmong American Farmers* (NHAF) que além de trabalhar com os Hmong, auxilia outros grupos agrícolas minoritários no estado. E, em 2011, foi criada a *Hmong American Farmers Association* (HAFA) em Minnesota (MN, 2017).

Os refugiados somalis começaram a chegar nos EUA na década de 1990 após o colapso do governo somaliano pela guerra civil e também devido a extrema violência enfrentada. Ainda, imigrantes somalis foram recebidos nos EUA entre os anos 2010 e 2012, quando aproximadamente 250.000 indivíduos somalis teriam morrido de fome na Somália. Atualmente, aproximadamente 85.000 somalis vivem nos EUA, sendo 25.000 em Minnesota. O estado possui a principal colônia Somali fora da África e, depois do espanhol, o somali é a língua estrangeira mais falada no estado. A cultura somali é bastante difundida no estado, devido inclusive às tradições muçulmanas do povo que, dentre outros aspectos, tem culinária bem marcada principalmente pelo não consumo de suínos e um mês de jejum em junho, período do ramadã (MPR, 2010).

Nesse sentido, cabe destacar que todo material produzido pelo governo é disponibilizado além de em inglês e espanhol, também em somali e em hmoob (língua falada pelos Hmong).

3.3.2 Característica da agricultura local

O território que veio a ser o estado de MN era habitado por nativos, o povo Dakota, até o início da colonização por imigrantes europeus no século XVIII. Os

colonizadores começaram a explorar a terra mais intensamente na região no início do século XIX, principalmente a partir da instituição do *Homestead Act*. O *Homestead* impulsionou que todo território do estado fosse ocupado por imigrantes que, de acordo com as condições de compra das terras, deveriam trabalhar na agricultura, compondo as *family farms*. Assim, somente em 1858 o estado de MN foi formado, tendo então uma forte e recente tradição agrícola de base familiar.

Desde a década de 1970 no estado de MN é proibido que qualquer tipo de corporação possua terras. Não é permitido investimentos de fora na produção agrícola, que se baseia na proteção da agricultura de base familiar. No entanto, restrições à propriedade corporativa de terra em MN antecedem a codificação dos estatutos de Minnesota de 1939 (MN, 2012). Apesar de haver algumas exceções (propriedade individual e instituições sem fins lucrativos), somente as atividades agrícolas de exploração da terra são proibidas. Ou seja, toda a parte de processamento, refino e embalagem, assim como algumas etapas de atividades de criação animal são permitidas de serem realizadas por corporações (MN, 2017a). Assim, as propriedades em MN são constituídas por *family farms*, que são definidas como unidades agrícolas pertencentes a uma ou mais pessoas que residem na propriedade ou que se dediquem ativamente à agricultura, e tem como objetivo:

...encourage and protect the family farm as a basic economic unit, to insure it as the most socially desirable mode of agricultural production, and to enhance and promote the stability and well-being of rural society in Minnesota and the nuclear family (MN, 2017a)¹⁵.

Apesar disso, importante ressaltar que o estado possui forte base de produção agrícola na forma de commodities, como soja e milho e desenvolveu a atividade agrícola baseada nessas monoculturas, mas também e, principalmente no trigo. Chegou a ser o maior produtor e processador de trigo mundial, sendo o berço da gigante *General Mills*, dentre outras indústrias beneficiadoras e processadoras de alimentos presentes no estado.

Além de apontar o crescimento no número e no tamanho das fazendas, o censo da agricultura também apresentou o dado alarmante sobre a média de idade dos agricultores em MN, subido de 52,9 anos em 2002, para 55,3 anos em 2007 e para 59,6 anos em 2012 (USDA, 2012a). Com isso, houve preocupação crescente com o futuro da

¹⁵ “... encorajar e proteger a agricultura familiar como uma unidade econômica básica, assegurá-la como o modo mais desejável socialmente de produção agrícola, e melhorar e promover a estabilidade e o bem-estar da sociedade rural em Minnesota e na família nuclear” (tradução da autora)

agricultura no estado. Assim, em 2008, foi criado o *Beginning Farmer and Rancher Development Program* (BFRDP) pelo USDA como um programa de educação, treinamento e apoio para os interessados em iniciarem na agricultura. O investimento no desenvolvimento de ações de estímulo a novas gerações de agricultores pelo USDA foi de \$75 milhões para o período de 2009-2012, e mais \$20 milhões para o período de 2014-2018.

3.3.3 Instituições locais

Como já mencionado, a nível local o Departamento de Educação é o responsável pelos programas de AE e também pelo FTS. Nesse sentido, os outros departamentos de governo assim como outras instituições e iniciativas tem papel de apoio às atividades.

Localmente, o Departamento estadual de agricultura é responsável pelo programa de *grants* estaduais do FTS. Esse programa tem como objetivo apoiar a criação de projetos que identifiquem equipamentos específicos, ferramentas, treinamento ou políticas necessárias aos distritos escolares e também a aquisição de equipamentos para permitir que as escolas comprem, preparem e sirvam mais alimentos cultivados no estado. Além disso, produz o catálogo *Minnesota Grown* que disponibiliza a identificação, localização e contato dos agricultores locais. E também elaborou o diretório do *MN Agriculture in the Classroom*, que é um programa fruto de uma parceria entre o departamento de agricultura com uma série de instituições e associações agrícolas que data de 1985. O programa disponibiliza uma série de recursos com o objetivo de apoiar atividades educativas de aproximação de conteúdo da produção de alimentos com o currículo escolar (MDA, 2018).

Além do departamento de agricultura, também o departamento estadual de saúde possui uma área em seu sítio eletrônico destinada a informações sobre o FTS. Também, apoia a implantação de balcões de saladas nas escolas e as questões sanitárias na produção de alimentos. Mas também é responsável pelo programa de *grants* do *Statewide Health Improvement Partnership* (SHIP) que patrocinou importantes iniciativas de FTS, como será mostrado. E, além disso, apoiou a construção e implantação das Políticas de Bem-Estar, que devem ser implantadas nas escolas e, também, a elaboração do *MN Food Charter*. O *Food Charter* é uma estratégia estadual, criada em parceria com outras instituições, com o objetivo de ser uma ferramenta de

recomendações e apoio a mudanças nos sistemas e nas políticas de alimentação, sendo importante base para o trabalho no FTS estadual.

Ainda, outras instituições também foram importantes e serão apontadas como tendo contribuído ao longo do percurso de construção do programa FTS no estado.

3.3.4 Início do FTS no estado de Minnesota

No estado de MN, o FTS teve início com um projeto piloto de compra local para a AE no distrito escolar de Willmar, oeste do estado, iniciado em 2005. O projeto teve origem comunitária, ou seja, ocorreu por iniciativa de uma nutricionista que atuava na instituição *Praide of the Praire* em parceria com a gerente do serviço de AE do distrito. A *Praide of the Praire* era uma iniciativa multisetorial, organizada na forma de instituição não governamental, com vistas a aumentar a conscientização e o consumo de alimentos cultivados localmente. A época, a iniciativa tinha como parceiros instituições estaduais de apoio à agricultura, a universidade de MN, além dos serviços de nutrição escolar e dos distritos escolares locais. Assim, dentre as atividades estratégicas propostas para a iniciativa ainda no ano de 2004, foi planejado o início de uma experiência de FTS local. A proposta foi desenvolvida no ano seguinte e contou com integração de práticas educativas no currículo, incluindo atividades com os alunos que iam desde a colheita dos alimentos, em contato com os produtores, até o preparo dos mesmos na escola, além da compra local para a AE (UMN, 2014).

Ainda, a *Praide of the Praire* foi responsável pela elaboração do catálogo *Buy Fresh Buy Local*, em parceria com o *Minnesota Institute of Sustainable Agriculture* (MISA), extensão da Universidade de MN, em 2007. Esse é um material atualizado anualmente que é parte de um movimento nacional coordenado pela rede *Food Routes*. O *Buy Fresh Buy Local* além de ser uma proposta de mapeamento dos produtores locais, também funciona como uma forma de selo para identificar parceiros locais com práticas de sustentabilidade. Destaca-se que, além desse catálogo de identificação de produtores, existem outros, como o do departamento estadual de agricultura, em parceria com os produtores do estado, que publica anualmente o *Minnesota Grown Directory*, na forma de revista impressa de ampla distribuição. Esse é então outro catálogo, mas com finalidade parecida e que possui listado aproximadamente 1.000

produtores com seus contatos e produção, além da relação de feiras, *Community Supported Agriculture*¹⁶ (CSA) e outras formas de compra direta das fazendas.

Como resultado da experiência piloto, foi produzido em 2007 o *MN FTS Toolkit* – Manual do FTS em MN que foi elaborado em conjunto com os envolvidos na iniciativa e também em parceria com o MISA e serviu de guia para outras iniciativas posteriores. Tal manual era composto por uma série de documentos explicativos sobre a iniciativa do FTS e eram disponibilizados no sítio eletrônico do MISA (UMN, 2018).

Importante destacar que ainda anteriormente a iniciativa piloto do FTS, vinham sendo desenvolvidas desde 2002, numa parceria do MISA e do *Praide of the Praire* com os departamentos estaduais de saúde e agricultura, a elaboração de diretrizes sobre as questões que envolviam a compra direta de produtos locais para consumidores finais, como o FTS. Desse modo, além do processo de criação de manuais, foram organizados também *workshops* nos distritos escolares. O objetivo era esclarecer sobre a possibilidade da compra local direta, uma vez que havia a noção disseminada de que não era possível comprar direto de produtores para instituições, sem a intermediação de uma empresa processadora de alimentos. Assim, a elaboração e divulgação dos materiais explicativos, como também a realização dos *workshops* que contaram com participação dos inspetores do departamento de saúde, o que deu credibilidade a orientação, possibilitou o início da expansão das iniciativas no estado. Destaca-se a publicação do *Local Food: where to find it, how to buy it* em 2005 e também do *Marketing local food*, em 2007 e posteriormente revisados em 2011, ambos pelo MISA que também apoiaram essa estratégia. Assim, logo após a realização da iniciativa piloto, em 2006, já existiam 18 distritos escolares realizando ações do FTS e em 2009, 69 distritos (UMN, 2014).

Outro fator importante foi o recebimento de *grants*, o que facilitou o desenvolvimento das atividades iniciais do FTS em MN. Um dos *grants* utilizados foi o proveniente do *Statewide Health Improvement Partnership* (SHIP), iniciativa do departamento estadual de saúde ainda em seu primeiro ano de existência, mas que apoiou essa iniciativa e continuou beneficiando projetos de FTS nos anos posteriores. A iniciativa SHIP teve início em 2008 como parte de uma proposta de reforma na política

¹⁶ *Community Supported Agriculture* (CSA) é um conceito da década de 1980, bastante difundido nos EUA desde então, que descreve uma forma de organização comunitária entre produtores e consumidores que pode ocorrer em variados arranjos. De um modo geral os consumidores concordam em fornecer apoio direto aos produtores locais para que produzam comida ao passo que os produtores se esforçam para produzir em quantidade e qualidade de modo a atender os consumidores, tendo assim os riscos de produção compartilhados.

estadual de saúde com vistas a promover a saúde da população. O objetivo era reduzir fatores de risco que contribuía para as doenças crônicas, reduzindo assim os gastos com saúde. Os elevados índices de obesidade assim como os gastos com suas consequências bem como com os problemas de saúde decorrentes do tabagismo foram os principais motivadores da criação do programa. De modo complementar, o estado de MN havia caído do primeiro lugar no ranking nacional de saúde, em 2006, para sexto lugar em 2010. Assim, o SHIP teve como proposta apoiar as atividades educativas em diferentes áreas: escolas, comunidades, ambientes de trabalho e nos serviços de saúde. Nas escolas, o objetivo era atuar em propostas que estimulassem a atividade física e também no apoio ao FTS e, assim, foi fundamental na realização do projeto piloto no estado

E também, após a HHFKA de 2010 o recebimento de USDA FTS *grants* que apoiaram alguns projetos no estado (USDA, 2016a), conforme **Quadro 23** abaixo, como também o acesso a alguns outros *grants* do USDA.

Quadro 23 – Lista de grants do USDA disponibilizados para o estado de Minnesota após 2010

Instituição	Ano	Valor	Atividade
IATP	2013	\$100.000	Implementação: Assistência técnica para compra local em dois distritos escolares - Minneapolis e St. Paul
Reserva Indígena Cloquet	2013	\$33.750	Planejamento: formação de parceria para implantar compra local e de alimentos tradicionais
Distrito escolar de Mendota Heights	2014	\$20.693	Planejamento: criar comitê e parcerias para compra local
Departamento Estadual de Agricultura	2014	\$90.761	Apoio: contratação de pessoal para atuar em dois programas já existentes - <i>Minnesota Grown Program</i> e o <i>Minnesota Ag in the Classroom Program</i>
Conselho Comunitário de Saúde de Duluth	2015	\$99.750	Apoio: atividades educativas, equipamentos e suporte a três distritos escolares da região
Distrito escolar de Minneapolis	2015	\$87.816	Implementação: desenvolver o projeto <i>Minnesota Thursdays!</i> no distrito de Minneapolis, aumentando a oferta de alimentos locais
Distrito escolar de Park Rapids	2016	\$45.000	Planejamento: formar parcerias para compra local e atividades educativas como visitas de campo e testes de aceitabilidade
<i>The Good Acre food hub</i>	2017	\$99.956	Apoio: treinamento em técnicas culinárias para funcionários de serviços de alimentação escolar em quatro distritos escolares

Fonte: elaboração própria baseado, com base em USDA, 2016a.

Ainda, em 2010, foi criado na Universidade de MN o programa de extensão do FTS e uma funcionária do MISA, nutricionista que já atuava nas atividades do FTS, assumiu a coordenação (UMN, 2018).

Além disso, no início de 2011, no bojo da constituição do programa FTS a nível federal, foi criada uma equipe de liderança do FTS (*FTS Leadership Team*) no estado. Para a formação do grupo, foi enviado convite, por iniciativa da coordenadora do FTS da extensão universitária e da articuladora do FTS recém-contratada pelo departamento estadual de saúde, às diversas instituições que poderiam ter interesse em participar. O objetivo era melhorar a comunicação e a colaboração entre os atores envolvidos, além de maximizar os recursos em torno das experiências de FTS locais. Buscava-se, com isso, fortalecer as parcerias já existentes, como a que havia sido inicialmente construída entre os departamentos estaduais de saúde, de educação, de agricultura e de serviço social e a extensão da universidade de Minnesota, além da SNA estadual (MSNA).

Essa parceria inicial, intitulada *Great Trays*, havia sido implementada com o recebimento de dois *grants* seguidos, com o objetivo de melhorar a AE por meio de treinamentos, do aumento do acesso a alimentos locais pelas escolas e apoio a construção de políticas e mudanças sistemáticas. Também, era exemplo de parceria já existente a da extensão universitária com o MISA, o IATP e associações de produtores que apoiaram iniciativas de FTS no estado via realização de *workshops*. Outra parceria que havia sido instituída foi a possibilitada a partir do *Statewide Health Improvement Partnership* (SHIP), do departamento de saúde, junto do IATP e da *Minnesota School Nutrition Association*. A parceria proveniente do IATP com *Minnesota School Nutrition Association* resultou ainda na força tarefa do FTS estadual e na realização de pesquisas sobre o FTS no estado sobre a perspectiva dos diretores do serviço de AE, anualmente, a partir de 2008 (UMN, 2018).

Assim, a equipe de liderança do FTS em MN passou a ser constituída por: departamentos estaduais de saúde, educação e agricultura, departamento de desenvolvimento rural do USDA, a extensão da universidade de Minnesota, MISA, além de MSNA, IATP, Aliança pelas Hortas Escolares de MN, *Renewing the Countryside* (instituição de apoio a área rural) e *Blue Cross and Blue Shield* (principal prestadora de serviço de saúde no estado) (ibid).

Destaca-se que a coordenadora da equipe de liderança do FTS em MN, que é a coordenadora da extensão universitária do FTS, é a referência estadual da rede nacional do FTS (NFTSN). Além dela, as instituições *Renewing the Countryside*, IATP e os departamentos estaduais de educação e agricultura são referenciados também como parceiros da NFTSN (NFTSN, 2018).

Também, outro aspecto importante, foi a mobilização política que culminou com a submissão ao equivalente a assembléia legislativa estadual de uma série ações que seriam estratégicas no apoio ao FTS estadual. Destaca-se, em 2009, a conquista da aprovação de *grants* estaduais para o FTS, no valor de \$60 mil inicialmente para quatro distritos escolares. E, após contínua atividade da equipe de liderança do FTS junto ao poder local, em 2012, ficou instituído o programa de *grants* contínuo para apoio ao FTS como parte do programa de inovação, pesquisa e desenvolvimento agrícola (*AGRI grants*) do departamento de agricultura estadual com apoio da *Blue Cross and Blue Shield*. No total, seriam disponibilizados \$3 milhões a cada dois anos para os projetos do FTS. No primeiro ano de atendimento 12 escolas receberam o auxílio e, já em 2016, um total de 31 escolas foram beneficiadas (MDA, 2018).

Assim, em 2016 houve maior mobilização da equipe de liderança do FTS em MN atuando, principalmente do IATP, para introduzir na assembléia a proposta da *FTS Bill*. A *FTS Bill* era composta pelo estabelecimento do FTS estadual com vistas a apoiar os agricultores e aumentar a compra de alimentos locais pelas escolas. Para isso solicitava-se que o departamento estadual de agricultura administrasse o programa com coordenação da extensão universitária. Além disso, buscava-se recurso para a contratação de novos profissionais para a extensão para prestarem assistência técnica para venda direta de produtos locais dos agricultores às escolas. A *FTS Bill* pleiteava ainda \$4.5 milhões para o programa de *grants* estaduais no apoio à compra local e atividades educativas, como projetos de jardinagem e de culinária. Esse processo em torno do trabalho na *FTS Bill* contou com a contratação do lobista para atuar na apresentação e no trâmite da proposta na assembléia como também na mobilização de diversos setores da sociedade civil, escolas e grupos de agricultores. Porém, a *FTS Bill* não foi aprovada em 2017 e precisou aguardar até a nova oportunidade de reapresentação em 2019 (NFTSN, 2017).

Com vistas a suprir a não aprovação da *FTS Bill*, foi inserida também na assembléia a proposta de aumento do repasse estadual para o NSLP em \$ 0,05, para apoio ao FTS. A ideia era que esse recurso extra pudesse apoiar as atividades e principalmente a compra local, durante a falta de fundo específico. Porém, em 2018 ainda não havia sido aprovado.

Apesar das conquistas e da expansão do FTS em Minnesota nos últimos anos, segundo a NFTSN, o estado ainda está entre os 12 do país a não possuírem legislação estadual que crie o programa, estabelecendo-o numa agência estadual, com presença de um

coordenador específico para o FTS e com Resolução que encoraje as atividades ligadas ao programa (ibid).

3.3.5 O contexto da alimentação escolar no distrito escolar de Minneapolis

No que diz respeito ao sistema de educação, nos EUA, cabe ao nível estadual o papel de normatização e fiscalização e aos distritos a gestão de toda a AE, inclusive do programa FTS.

Desse modo, as mudanças em âmbito nacional e também estadual relacionadas às compras locais e as atividades do FTS, principalmente após a HRFKA, também afetaram a AE na cidade de Minneapolis.

Desde a década de 1970, o distrito escolar de Minneapolis havia instituído uma cozinha central para o preparo das refeições que passou a ser centralizado, gerido pelo Serviço de Alimentação Escolar local. Assim, ao longo dos anos, as escolas foram deixando de ter cozinhas e permaneceu a estrutura mínima necessária para aquecer e servir refeições prontas transportadas. Porém, já na década de 1990, a cozinha central também se tornou apenas uma estrutura intermediária de redistribuição de refeições prontas que vinham de empresas processadoras de refeições contratadas como prestadoras de serviços. Desse modo, já não existiam mais equipamentos e utensílios para preparo de refeições nem na cozinha central e nem nas escolas. Os refeitórios escolares apenas vendiam as refeições prontas, muitas vezes altamente industrializadas e era bastante comum a presença de máquinas automáticas de alimentos e bebidas – *vending machines* – que dispensavam, inclusive, a presença de funcionários. O objetivo era basicamente oferecer refeições que fossem atrativas para a venda, sem preocupações com a qualidade nutricional das mesmas, segundo o relato do gestor.

Considerando esse histórico, os anos 2000 representaram uma importante virada em relação à qualidade e aos objetivos da AE em Minneapolis. Apesar de já existirem iniciativas de FTS anteriores a 2010, no nível estadual, o distrito escolar de Minneapolis apenas passou a realizar algumas compras diretas de produtos locais em 2011, mas foi em 2012 que a gestão e os objetivos do serviço de alimentação local foram alterados.

Com vistas a possibilitar a concretização das mudanças que eram pretendidas para o distrito escolar de Minneapolis, incluindo a expansão da compra local, foi contratado como diretor do Serviço de Alimentação Escolar um europeu com experiência em hotelaria, mas que já havia atuado também como diretor de um distrito escolar próximo.

Esse diretor trazia a visão de que era possível transformar a alimentação servida nas escolas em algo saudável, fresco, local e ainda atrativo para os alunos. Além disso, também em 2012, foi criada a coordenação do FTS e contratada uma pessoa com experiência nesse tipo de iniciativa tendo atuado já em outros distritos escolares e também em organizações sem fins lucrativos (MPS, 2016).

Porém, para a reestruturação da AE, as necessidades de modificações no cenário eram muitas, e de acordo com a nova proposta local, iam além de apenas atender as novas exigências trazidas pela HHFKA. A ideia era repensar toda a lógica do sistema alimentar escolar e passar a preparar e servir comida fresca e saborosa, baseada no uso de alimentos in natura. Para isso, foi preciso reequipar a cozinha central, que se transformou no *Culinary and Wellness Center*, tornando-a capaz de realizar todo o preparo das refeições. Além disso, também foram construídas ou remontadas as cozinhas nas escolas e foram realizados treinamentos e contratação de funcionários. Os treinamentos tinham por base o ensino de técnicas culinárias, tanto para atuação no novo centro culinário como nas escolas que, aos poucos, iam voltando a ter preparo de refeições. Os treinamentos foram realizados com todos os atores da comunidade escolar e foram importantes para alinhar a nova proposta, desde os funcionários da cozinha central até os responsáveis pelo serviço de alimentação nas escolas. Assim, os supervisores escolares, que faziam a ponte entre a gestão central e a equipe das escolas, foram fundamentais nesse processo.

Considerando ainda as modificações ocorridas em relação à equipe, além do novo diretor e da coordenadora do FTS, o centro culinário passou a contar com uma equipe de gestão com novo perfil. Foram contratados funcionários para atuarem no preparo das refeições, *chef* de cozinha para gerenciar a equipe e o preparo, nutricionista para atuar nos aspectos nutricionais das refeições, além de uma pessoa responsável pela elaboração do cardápio (*menu planner*) e de equipe de marketing, segundo relato do gestor.

Assim, o *Culinary and Wellness Center* era então a estrutura que comportava a grande cozinha central que preparava as refeições para as escolas que ainda não possuíam cozinha, mas também era o apoio para as escolas, mesmo para aquelas com cozinhas. Realizava o pré-preparo dos pratos e elaborava bases e molhos, por exemplo, que passaram a serem feitos localmente na troca pelos industrializados. Além disso, o distrito contava ainda com uma empresa processadora e distribuidora de alimentos. Esse tipo de empresa era responsável por receber os alimentos in natura e realizar as etapas iniciais do processo, como higienização e pré-preparo de frutas, verduras e legumes e

também de produtos de origem animal, que ocorriam inclusive em empresas distintas. Desse modo, o *Culinary and Wellness Center* já recebia muitos dos produtos higienizados e minimamente processados advindos da empresa processadora, que eram então preparados no local ou repassados para serem elaborados nas escolas.

Além disso, no distrito de Minneapolis, houve reformulação do cardápio que passou a ter maior variedade e a atender os parâmetros nutricionais estabelecidos pelo USDA (MPS, 2018). Essas novas diretrizes visavam contribuir para saúde e bem-estar dos estudantes em consonância com a Política de Bem-Estar escolar, que passou a ser obrigatória nas escolas a partir da HHFKA (MPS, 2017). Os novos parâmetros nutricionais tinham por base as orientações descritas do **Quadro 24**, abaixo.

Quadro 24 – Parâmetros nutricionais estabelecidos para a AE em Minneapolis

A. Fornecer opções alimentares saudáveis e diversificadas conforme as diretrizes do USDA:

- Teor de gordura saturada menor ou igual a 10% do total de calorias;
- Não utilização de gorduras hidrogenadas ou parcialmente hidrogenadas;
- Teor de sódio não mais do que 1200 mg (almoço) e entre 540-640 mg (café da manhã);
- Variedade de frutas e verduras, grãos integrais em sua forma natural, leguminosas, proteínas magras e gorduras saudáveis.

B. Oferecer alimentos frescos, de alta qualidade e minimamente processados. Objetivo de fornecer 40% de todos os alimentos, comerciais e frescos, de produtores locais:

Frutas e vegetais

- Duas frutas (mínimo de 1 fresca) e cinco vegetais (mínimo de 3 frescos e 1 leguminosa) diariamente nos balcões de saladas;
- Uma fruta (no mínimo 3 frescas por semana) e 2 vegetais (mínimo de 3 frescas e 1 leguminosa por semana) diariamente nas escolas sem balcões de saladas;
- Não utilização, sempre que possível, de produtos contendo organismos geneticamente modificados.

Farinha

- Toda a farinha utilizada nos produtos ser integral e/ou não refinada.

Leite

- Todo o leite isento de rBGH (hormônio transgênico de propriedade da Monsanto);
- Apenas leite desnatado, semidesnatado (1% de gordura) e sem lactose, todos sem sabor.

Carnes e Aves

- Sem preenchimento/adção de proteína vegetal hidrolisada;
- Sem uso de carnes irradiadas e tratadas com hidróxido de amônio (lodo rosa);
- Esforço contínuo para utilização apenas de carnes não tratadas com antibióticos e hormônios de crescimento (de uso não terapêutico).

Adoçantes

- Sem produtos que contenham xarope de milho rico em frutose e adoçantes artificiais (Neotame, Acessulfame-K, Aspartame, Sacarina e Sucralose).

Aditivos

- Sem presença de produtos contendo corantes, flavorizantes, aditivos e conservantes artificiais (Azodicarbonamida, Benzoatos, Carragenina, EDTA, TBHQ, GMP, BHA, BHT¹⁷, Glutamato monossódico, Nitritos e nitratos, Sulfatos e Sulfitos e Sorbatos e os corantes Azul 1 e 2, *Citrus Red 2*, Verde 3, Laranja B, Vermelho 3 e 40, Amarelo 5, 6 e Quinoline, Eritrosina, Amaranço, Azul Brilhante e Patente, Caramelo).

C. Aumentar alimentos integrais, fibras naturais e outros nutrientes naturais:

- Diminuir a quantidade de gorduras saturadas, açúcares de adção e vegetais ricos em amido;
- Oferecer, semanalmente, grãos integrais em seus estados naturais como arroz silvestre, cevada, quinoa, cuscuz, arroz integral, grãos de trigo etc;
- Oferecer, pelo menos uma vez por semana, leguminosas e feijões;
- Utilizar como fonte de óleo/gordura nas preparações azeite de oliva e/ou manteiga natural assegurando equilíbrio saudável dos ácidos graxos ômega 3 e 6.

Fonte: Elaboração própria, com base em MPS, 2018

Assim, para ser possível a instauração de tantas mudanças, houve necessidade de parcerias e adoção de novas estratégias, incluindo o marketing por meio de campanhas e divulgação em diferentes mídias sobre as transformações na AE do distrito.

Uma das parcerias realizadas foi com um grupo de vinte e dois *chefs* de cozinha de restaurantes locais, que tinham interesses semelhantes – *scratch cooking*, compra local e alimentação saudável – que culminou com a criação do *True Food Chef Council*. Esse conselho de chefs passou a ser um grupo parceiro do distrito escolar que atuava em diversas atividades integrantes da reforma da AE local. Destaca-se o *True Food Taste Test*, evento de degustação de novos pratos junto aos alunos nas escolas com a presença dos chefs; o *Junior Iron Chef Competition*, torneio culinário entre equipes de alunos selecionados e chefs em evento aberto; como também a participação do conselho na

¹⁷ EDTA, TBHQ, GMP, BHA, BHT – série de aditivos alimentares largamente utilizados nos produtos ultraprocessados tendo diversas funções como conservante, quelante e anticoagulante.

sugestão de inclusão de alguns pratos de seus restaurantes no cardápio das escolas. Além disso, passaram a ser realizados alguns festivais com o objetivo de aproximar a comunidade da proposta do distrito, como o *Community Barbecue* e o *Apple Crunch*. E ainda, foi instituída a *MN Thursday*, como um dia de cardápio inteiramente local (primeira quinta feira de cada mês). Foi adquirido um *Food truck* pelo distrito escolar, que além de visitar as escolas como uma alternativa às refeições do refeitório por um dia, também participava de eventos locais, como feiras, para arrecadação de fundos e divulgação da proposta da AE (MPS, 2018b).

Buscava-se, com isso, criar uma imagem positiva sobre a AE que contribuísse para a saúde das crianças e também para a comunidade, com a oferta de alimentação saudável, fresca e local, formação de hábitos saudáveis nos alunos e desenvolvimento dos produtores locais. Para isso era importante a aproximação e aprovação das famílias, o que favoreceria a participação dos alunos no NSLP além de agregar pessoas que defendessem as refeições oferecidas e a proposta geral do distrito.

Contribuiu para esse processo de reforma, ainda, o recebimento de FTS *grants*, tanto o AGRI do departamento estadual de agricultura, em 2013 e 2015 como *grants* do USDA em 2015. Esses recursos foram importantes para implantação de campanhas de marketing, como a que envolveu a criação do *MN Thursday*, como também para aquisição de balcões de saladas para as escolas e outros equipamentos que possibilitaram o aumento do volume de compra local. Também, ao longo dos anos, instituições parceiras como o IATP e o *The Good Acre Food Hub* receberam *grants* em 2013 e em 2017, respectivamente, para projetos de apoio às atividades do FTS no distrito escolar de Minneapolis (MDA, 2018).

3.3.6 Características do distrito escolar de Minneapolis

A Autoridade Local em Alimentar Escolar (*School Food Authority - SFA*) é a unidade administrativa local que opera o PAE, sob responsabilidade do diretor do serviço de AE. Ela recebe os reembolsos federais pelas refeições e é responsável por garantir que as contagens de refeições e os critérios de elegibilidade sejam atendidos. A SFA pode ser um distrito escolar, vários distritos escolares ou escolas individuais.

O distrito escolar de Minneapolis possui 73 escolas, atendendo 35.000 alunos anualmente, desde a educação infantil até o ensino médio (*pre-kindergarten - high*

school). A caracterização dos alunos matriculados nas escolas é apresentada no **Quadro 25**.

Quadro 25 – Caracterização étnico-racial em percentual dos alunos matriculados nas escolas do Distrito de Minneapolis

Características étnico-raciais	Elementary e Middle School	High school
Negro ou afro-americano	36 %	39%
Branco	34 %	31%
Hispânico	20 %	18%
Asiático	6 %	8%
Nativo Americano	4 %	4%
Perfil	Elementary e Middle School	High school
Recebem auxílio na língua inglesa	24 %	19%
Qualificam para refeições gratuitas e/ou a preço reduzido	63 %	62%

Em relação à estrutura física, do total de 73 escolas apenas 33 possuem cozinhas completas para preparo das refeições e 40 delas ainda não possuem. Apesar disso, algumas, mesmo sem cozinha, possuem alguma estrutura que permite pelo menos a existência de balcão de salada para facilitar a oferta de alimentos frescos nas refeições. Dessa forma, os cardápios disponibilizados são diferentes entre as escolas, não só em função da estrutura, mas também da faixa etária. Assim, mensalmente são elaborados e divulgados seis tipos de cardápio para o almoço e, ainda, três para café da manhã e três para jantar.

Os cardápios de almoço são planejados de modo a ofertar pratos variados ao longo do mês. Sendo que o cardápio correspondente aos anos iniciais do ensino fundamental (*kindergarden* ao *elementary school*) contempla a oferta de pelo menos duas opções, o referente aos anos finais do ensino fundamental (*middle school*) possuem três opções e o do ensino médio (*high school*) quatro opções diferentes de pratos por refeição a serem escolhidos. Os cardápios diferem também em função da possibilidade de preparo da refeição na própria escola ou necessidade de recebimento de refeição transportada, também em função de presença ou não de balcão de salada. Exemplos de cardápios do distrito de Minneapolis estão disponíveis no **Anexo 4**.

Já os cardápios de café da manhã possuem opções que se alternam entre as semanas do mês e ainda diferem entre *middle school* e *high school* e entre *kindergarden* e *elementary school*, variando também entre os locais que preparam refeições e os que recebem refeições prontas. Existe também a possibilidade de oferta de jantar naquelas

escolas que possuem programas *afterschool*¹⁸, que também variam em função das condições de preparo de refeições, recebimento de refeições prontas ou ainda oferta de lanche reforçado (*super snack*) (MPS, 2018b).

Considerando o valor cobrado pelo distrito de Minneapolis para as refeições, o almoço no ano escolar 2016/2017 era \$2,40 para os alunos de *kinderganden* e *elementary school* e \$2,60 para alunos de *middle* e *high school* e \$3,60 para adultos. Em relação ao café da manhã, o mesmo é fornecido gratuitamente para todos os alunos, conforme determinação estadual e tem custo de \$2,00 para adultos. Porém, tanto no café da manhã como no almoço, caso o aluno não se sirva da refeição completa (conforme a orientação do USDA de refeição reembolsável), mesmo tendo direito à gratuidade, a refeição será cobrada no valor de \$1,50 e \$2,50, respectivamente (MPS, 2018b).

O controle e o pagamento do consumo dos alunos na cafeteria escolar são realizados via um sistema informatizado, o *SchoolCafe*. Desse modo, para que os alunos pagantes, ou seja, sem direito a gratuidade, façam as refeições nas escolas, deve ser colocado crédito em suas contas antecipadamente, havendo também a possibilidade de pagamento em dinheiro na hora (ibid).

Após se servirem das refeições, todos os alunos devem passar no caixa para conferir se a refeição é completamente reembolsável e ser então realizada a contagem do total de refeições para reembolso. Caso esteja faltando algum item, o aluno é orientado a complementar suas escolhas com o item faltante. Desse modo, há controle de mínimo necessário a ser pego, mas não de máximo, podendo o aluno se servir de mais algum item. Assim, no caixa os alunos devem digitar seus números de identificação ou então utilizarem seus cartões de identificação para o lançamento do débito a cada refeição. Tal procedimento é o mesmo para todos os alunos, sejam eles pagantes ou não e deve ser feito mesmo no café da manhã, que embora gratuito para todos, deve ser conferido e contabilizado para reembolso do USDA.

Caso não haja saldo suficiente em conta, o aluno pode realizar a refeição do mesmo modo, mas ficará com débito negativo. Não há nenhuma forma de identificação do aluno ou oferta de refeição diferenciada para esses casos e, também, não há limite de débito negativo a ser obtido. Nas situações de acúmulo de débitos negativos o mesmo será comunicado a família, para que a mesma tome ciência e possa realizar o pagamento

¹⁸ *Afterschool* é um programa disponível em algumas escolas para fornecer atividades e alimentação no horário após o período escolar, mas no qual ainda há necessidade de que as crianças estejam em um lugar seguro enquanto os pais ainda estão no trabalho (<https://www.fns.usda.gov/cacfp/afterschool-programs>).

do débito. Porém, mesmo que a família não efetue o pagamento, o aluno não será impedido de realizar as refeições ao longo do ano. Casos como esses levam a escola a acumular, anualmente, débitos relativos às contas não pagas. Assim, de modo a reduzir esses ocorridos, a cada ano é realizada maior divulgação para que as famílias se inscrevam para receberem a gratuidade nas refeições, evitando assim acúmulo de débitos. Mas, no final do ano letivo o distrito escolar de Minneapolis realiza campanhas de arrecadação para sanar o total da dívida com a AE e é comum conseguir doações de organizações sem fins lucrativos ou por meio de eventos para arrecadar fundos e cobrir essa dívida. Caso haja necessidade, a própria prefeitura assume o débito ou a parte restante do mesmo, segundo relato do gestor.

O horário escolar para todos os alunos de todas as séries é, em geral, das 7:30 às 15:00. Nesse período, a escola oferta as refeições, café da manhã e o almoço, na cafeteria. O lanche da tarde só acontece em algumas escolas que possuem atividades *After School*. Destaca-se que essas refeições, assim como todos os outros alimentos comercializados nas escolas, principalmente em máquinas expendedoras de alimentos e bebidas, são todas pagas. Mas, por sua vez, todos os alimentos comercializados nas escolas têm que cumprir as exigências nutricionais estabelecidas pelo USDA, uma vez que fazem parte do programa de AE (U.S. CONGRESS, 2010).

No distrito de Minneapolis, em geral o café da manhã é servido antes do início do horário escolar (7:30), para isso, aqueles alunos que desejam fazer essa refeição, devem chegar a escola antes do horário da aula. E, usualmente, o almoço é servido entre 11:00 e 12:00, dependendo do tamanho da escola e do número de turnos necessários para servir a refeição para todos. A justificativa para a oferta do café da manhã antes do horário escolar leva em consideração o fato que muitos alunos não fazem essa refeição em casa já contando que terão essa oferta na escola, antes ainda do início da aula. Ainda, considera-se que, de um modo geral, a grade horária é apertada e há pouco tempo disponível para intervalo para as refeições. Desse modo, há queixas de que o tempo disponibilizado para as refeições é pequeno, 10 a 15 minutos, e que inclusive a falta de tempo para realizar as refeições afeta o consumo (ICF, 2011, pág 11).

O pouco tempo para comer, além de dificultar o consumo completo das refeições disponibilizadas, também é uma questão que pode contribuir para o aumento do desperdício. Uma vez que o modelo de reembolso desse programa depende de que o aluno se sirva de todos os grupos de alimentos, o fato de ser disponibilizado um tempo

reduzido para as refeições faz com que mais alimentos sejam deixados no prato sem serem consumidos.

Porém, cabe destacar que embora exista essa necessidade de que o aluno se sirva de uma quantidade mínima de alimentos para que a refeição seja considerada reembolsável, não há a obrigatoriedade de que tudo seja consumido, inclusive em algumas escolas existe uma área para retorno daqueles itens que o aluno pegou e não irá consumir. Também, por outro lado, não há nenhuma restrição a repetição. Pelo contrário, no caso americano há incentivo para que os alunos se sirvam novamente.

No caso americano, ainda, as escolas que possuem pelo menos metade dos alunos elegíveis para refeições gratuitas ou a preço reduzido são estimuladas a ofertarem o programa *After School* (USDA, 2016). Tal programa compreende a oferta de horário estendido nas escolas (até 17:00) fornecendo atividades variadas e mais uma refeição, nesse caso, gratuita para todos. Porém, esse é um programa flexível, no qual a escola pode escolher o tipo de refeição a ser servida, lanche ou refeição quente e, ainda, quais dias da semana deseja ter essas atividades. No caso do distrito de Minneapolis 34 (47%) das 73 escolas contam com o programa *After School* e ofertarem mais uma refeição gratuita aos alunos (MCE, 2016).

Ainda considerando o acesso a alimentação pelo programa de AE destaca-se a existência do programa *Summer Meals*. Esse programa, assim como os demais programas que compõe a AE americana, é gerido pelo USDA e busca ofertar alimentação aos estudantes de baixa renda no período das férias escolares. Nesse caso, esse é um programa de oferta gratuita de alimentação. No distrito escolar de Minneapolis, 18 escolas oferecem atividades de verão pelo *Summer Meals*, garantindo alimentação para crianças que tenham interesse em participar dos programas oferecidos nesse período. Além disso, o USDA permite que outras instituições que tenham interesse, além das próprias escolas, desenvolvam atividades e forneçam refeições no período das férias escolares de modo gratuito, mas que serão reembolsadas. Assim, esse programa pode ocorrer em diferentes localidades, como parques, centros comunitários e igrejas, e são bastantes populares, existindo, inclusive, um aplicativo de celular para consulta dos locais e dos horários disponíveis (USDA, 2018; SUMMER EATS MN, 2018).

Em relação ao desenvolvimento das atividades de produção das refeições, as *lunch ladies* (equivalente às merendeiras) são as responsáveis pela produção das refeições, mas nos estabelecimentos que preparam elevado número de refeições, como

no centro culinário do distrito ou nas escolas de ensino médio, há uma supervisão da produção das refeições que é feita por um chefe de cozinha. A elaboração do cardápio é de responsabilidade de um profissional específico, o *menu planner* que elabora o cardápio em conjunto com o diretor do serviço, a coordenadora do FTS e com a nutricionista. No caso do distrito escolar de Minneapolis, esse é o único profissional nutricionista, e é a pessoa responsável pelo cálculo das necessidades nutricionais, garantindo que o cardápio atinja o estabelecido pelo USDA. Já as atividades educativas nas escolas do distrito são realizadas por instituições parceiras contratadas ou por voluntários, não sendo atividade exclusiva de um nutricionista. Destaca-se ainda que existe inclusive a referência a um profissional intitulado de *nutritional educator*, que pode ter qualquer formação e um treinamento ou especialização que o habilite para as atividades educativas. Ainda, a nível distrital existem os supervisores escolares (*site supervisors*), que não são nutricionais, mas profissionais encarregados por acompanharem as atividades de gestão do programa em um grupo de escolas, reportando as informações ao nível central, garantindo a execução das diretrizes do programa.

3.3.7 Compras locais e FTS no distrito escolar de Minneapolis

O FTS em Minneapolis teve início no bojo da reforma da AE que ocorreu após a promulgação da HHKFA, de 2010. A estratégia de compra local e as atividades do FTS, no modelo atual que Minneapolis desenvolve, de fato, passaram a ocorrer em 2014, dois anos após o início do novo diretor e da coordenadora do FTS no distrito. Esse intervalo de tempo entre a troca da gestão e o início das atividades foi importante para a construção de parcerias e da metodologia que seria implantada e, também, para a definição de *local* e dos demais critérios que seriam adotados para a compra.

Destaca-se que podem existir diferentes entendimentos do que seria o FTS, assim como da definição de local. A Rede Nacional do FTS define o programa pelo tripé: ações educativas, hortas escolares e compra local. Já o USDA define o programa FTS como primariamente um esforço em incorporar alimentos locais/regionais na AE, mas também a inserção de atividades de aprendizagem prática, como jardinagem, visitas a fazendas e aulas de culinária; e a integração da educação alimentar no currículo escolar. Cabe a cada estado/região determinar o que considera local e que tipo de agricultor/associação irá realizar a compra (USDA, 2018b). Não é estabelecido que

sejam realizadas atividades específicas e nem que sejam desenvolvidas simultaneamente ações educativas, as hortas escolares e a compra local para que o programa aconteça.

Assim, inicialmente, o distrito de Minneapolis adotou a definição de FTS do documento Definições do *Farm to School* publicado pelo IATP em 2010. Segundo esse documento o FTS é uma iniciativa que conecta crianças com pequenos agricultores próximos que produzem alimentos frescos e saudáveis, minimamente processados que são servidos nas escolas.

Apesar de existirem diferentes definições para o que seria o FTS, o distrito de Minneapolis optou por elaborar sua estratégia de compra local de produtos frescos com base em critérios específicos de seleção tanto dos produtos como dos agricultores, conforme apresentado adiante. E, também estabeleceu a compra de outros produtos produzidos localmente (MPS, 2018a).

O distrito de Minneapolis adotou a definição de *local* como aqueles produtos cultivados e/ou produzidos até 200 milhas da cidade e, sempre que possível esses itens estão presentes no cardápio. Além disso, alguns outros produtos, como itens de panificação e derivados animais são adquiridos também por compra local. Ainda é possível a obtenção de itens frescos locais pelo programa *Dod Fresh* do USDA que apresenta identificação de origem na hora da escolha dos gêneros (USDA, 2013b).

O distrito também optou por estabelecer critérios específicos para a compra local via programa FTS, com compra direta de agricultores e/ou associações de agricultores via processo de licitação. Nesses casos são adquiridos gêneros frescos cultivados por pequenos e médios agricultores que usam métodos de cultivo sustentáveis, a até 100 milhas da cidade (MPS, 2018b).

Assim, em Minneapolis, o FTS é parte integrante da estratégia ampliada de reforma da AE, conforme apresentado. As atividades desenvolvidas incluem, além da compra local, a criação de projeto piloto de hortas escolares, que já está presente em mais de 30 escolas e a implantação de atividades educativas que levam em conta as etapas do processo produtivo integradas no currículo escolar (ibid).

No ano escolar de 2017/2018, a partir das compras locais pelo programa FTS, o distrito de Minneapolis adquiriu 25 variedades de frutas e vegetais, como: maçãs, beterraba, brócolis, repolho, melão, cenouras, pepinos, feijão verde, cebola, pimentão, batata, *sweet corn*, tomate, melancia, abóbora, abóbora amarela e abobrinha de 16 agricultores e/ou associações de agricultores do estado. Destaca-se que a cada ano de atividades do FTS o número de agricultores participantes vem aumentando, desde o

primeiro ano com apenas cinco até os dias atuais. No **Anexo 5**, encontram-se os dados relativos aos agricultores que fazem parte do FTS em Minneapolis.

Além dos alimentos frescos, o distrito de Minneapolis adquire outros alimentos locais, como derivados animais e produtos de padaria de vendedores da região. O **Quadro 26** apresenta os itens locais que são adquiridos de empresas locais.

Quadro 26 – Lista de itens adquiridos localmente pelo distrito escolar de Minneapolis

Empresa	Local	Produto
<i>Aspire Beverages</i>	Edina, MN	<i>Aspire Drinks</i>
<i>Barrel O' Fun</i>	Perham, MN	<i>Tortilla Chips, Pretzels</i>
<i>Bongard Creameries</i>	Norwood, MN	
<i>Captain Ken's</i>	St. Paul, MN	<i>Vegetarian Baked Beans</i>
<i>Catallia Mexican Foods</i>	St. Paul, MN	<i>Whole Grain Tortillas</i>
<i>Citrus Systems</i>	Hopkins, MN	<i>Fruit Juices & Smoothies</i>
<i>Cookie Cart</i>	Minneapolis, MN	<i>Chocolate Chip Cookies</i>
<i>The Dough Shop</i>	Burnsville, MN	<i>Whole Wheat Pizza Crust</i>
<i>Ferndale Market</i>	Cannon Falls, MN	<i>Free Range Ground Turkey, Free Range Turkey Roasts, Free Range Turkey Thighs</i>
<i>Foran Spice Company</i>	Oak Creek, WI	<i>Taco Seasoning</i>
<i>Gold'n Plump</i>	St. Cloud, MN	<i>Fresh Chicken Legs, Fresh Chicken Drumsticks</i>
<i>Grassland Dairy</i>	Milwaukee, WI	<i>Butter</i>
<i>Great Northern Bakery</i>	Minneapolis, MN	<i>Chocolate Chip Cookie, Blueberry Breakfast Bread, Banana Chocolate Chip Breakfast Bread, Dinner Roll, Biscuit</i>
<i>InHarvest</i>	Bemidji, MN	<i>Cous Cous, Quinoa, Wheat Berries, Wild Rice</i>
<i>Land O' Lakes</i>	Arden Hills, MN	<i>Plain Yogurt</i>
<i>National Choice Bakery</i>	St. Paul, MN	<i>Whole Grain Bagel</i>
<i>Pan O' Gold</i>	St. Cloud, MN	<i>Sliced Bread, Hot Dog Buns, Hamburger Bun</i>
<i>Red River Foods</i>	Fargo, MN	<i>Sunbutter, Trail Mix</i>
<i>Shroeder</i>	St. Paul, MN	<i>Milk</i>
<i>St. Paul Public Schools</i>	St. Paul, MN	<i>Smart Breakfast Bar</i>
<i>Sunny Fresh</i>	Monticello, MN	<i>Eggs</i>
<i>Westby Creamery</i>	Westby, WI	<i>Sour Cream, Yogurt</i>

Fonte: Elaboração própria, baseado em MPS, 2018b.

3.3.8 Estrutura de apoio a compra local em Minneapolis

Destaca-se também o apoio a compra local para a AE pelo trabalho realizado pelo *Homegrown Minneapolis Food Council*, que dentre suas estratégias está “...support schools in expanding their purchase and serving of healthy, sustainable, local food, including expansion of Farm to School efforts” (MINNEAPOLIS, 2018).

O *Homegrown* foi instituído oficialmente em 2011 como um conselho de alimentação ligado a prefeitura para atuar junto ao conselho da cidade nas decisões referentes à alimentação. A força tarefa para a criação do conselho teve início ainda em 2009 por iniciativa da própria prefeitura, via conselho da cidade e departamento de saúde. Havia a necessidade por parte da prefeitura em revisar e atualizar as resoluções

uma vez que havia muita demanda da comunidade por pautas relacionadas a alimentação, principalmente sobre produção e comercialização de alimentos na cidade.

Assim, o *Homegrown* tem por objetivo:

...increase access to quality food, address hunger and food insecurity, connect sectors of the food system, influence policy and decision making, and ensure an environmentally sustainable and socially just food system (MINNEAPOLIS, 2018, pag 1).¹⁹

O *Homegrown* é um conselho constituído por 21 membros, tanto da sociedade civil quanto do governo, eleitos para mandatos de dois anos. Quinze membros representam grupos minoritários, como indígenas, negros, residentes de baixa renda, pessoas com deficiência e outras comunidades marginalizadas com conhecimento e experiência em questões relacionadas à alimentação e agricultura urbana. Oito desses membros são nomeados pelo prefeito e sete membros da comunidade são nomeados pela Câmara Municipal. Os seis membros restantes incluem representantes dos seguintes departamentos: Departamento de Saúde de Minneapolis, Planejamento Comunitário e Desenvolvimento Econômico, Coordenador de Sustentabilidade e Serviços Regulatórios, um representante do prefeito e representante do conselho da cidade (MINNEAPOLIS, 2018).

Destaca-se a existência do Programa *Good Food Purchasing*, que havia sido criado em 2016 pelo *Food Council* de Los Angeles, na Califórnia, mas que foi levado como proposta a ser adotada pela prefeitura de Minneapolis. O *Good Food Purchasing* tem a proposta de: “*provide clear standards and strategic support to empower major institutions to procure local, sustainable, fair and humanely produced foods, while improving access to healthy, high-quality food for all communities*”. A proposta de implantação do *Good Food Purchasing* como política estratégica de apoio a compra local em Minneapolis foi apresentada numa dissertação de mestrado e, posteriormente, com trabalho conjunto e apoio do IATP, do serviço de AE de Minneapolis e de *food hubs*²⁰ e associações de agricultores locais, implantou-se na cidade um grupo de trabalho colaborativo do *Good Food Purchasing* (STOSCHECK, 2016).

¹⁹ “...aumentar o acesso a alimentos de qualidade, combater a fome e a insegurança alimentar, conectar setores do sistema alimentar, influenciar a política e a tomada de decisões, e garantir um sistema alimentar ambientalmente sustentável e socialmente justo” (tradução da autora).

²⁰ *Food hubs* são estruturas operacionais de apoio principalmente para pequenos e médios agricultores que possuem dificuldades no acesso a mercado de varejo, comercial e institucional. Usualmente oferecem serviços de agregação de valor, distribuição e vendas possibilitando a entrada desses agricultores no mercado (<https://www.ams.usda.gov/services/local-regional/food-hubs>).

Apesar de o serviço de AE de Minneapolis já utilizar um conjunto de critérios baseados em valores para priorizar as compras de produtos frescos de pequenos agricultores sustentáveis da região em seu programa FTS, a parceria com o *Good Food Purchasing* auxiliou na possibilidade de melhoria dos critérios utilizados. Destaca-se a importância disso uma vez que esse Programa foi o primeiro modelo de compras a apoiar esses valores do sistema alimentar e fornecer uma estrutura métrica que incentiva instituições a direcionarem seu poder de compra levando em conta cinco valores fundamentais: economia local, sustentabilidade ambiental, mão de obra, bem-estar animal e nutrição (ibid).

Ainda, considerando o histórico das compras públicas, em 2016, na cidade de Minneapolis, também havia sido criado o *Target Market Program*. Tal programa tinha como objetivo dar oportunidade aos pequenos empreendedores locais de participarem dos contratos públicos informais, ou seja, aqueles com valores entre \$2.500 - \$100.000. Destaca-se que, conforme o decreto de criação, esse programa contribuiria para aumentar a arrecadação na cidade, gerar novas oportunidades de emprego e, ainda, estimular o desenvolvimento econômico local. Segundo os termos do próprio programa, a expansão da participação dos *small business*, num processo sem discriminação, seja por raça ou gênero, traria vantagens para a cidade no que diz respeito a “promoção da saúde e do bem-estar” e “prosperidade da população” (MINNEAPOLIS, 2018a).

Já para os contratos com valores superiores a \$100.000, no processo de licitação, além do preço seriam levados em consideração outros aspectos do negócio, como experiência, capacidade de atender ao pedido, estoque e qualidade do produto (ibid).

Também, em Minneapolis, em 2008 havia sido lançado um decreto com vistas a criar uma política de compra pública com responsabilidade ambiental (*Environmentally Responsible Purchasing Policy*). Nesse sentido, essa política guiaria as decisões e auxiliaria na construção de uma cultura de sustentabilidade, encorajando as compras públicas sustentáveis. Essa política se baseava nos seguintes pilares e objetivos:

Meio ambiente - conservar os recursos e minimizar os impactos e identificar, recompensar e ampliar a contratação de produtos e serviços com essas características.

Equidade social – de acordo com as políticas locais já existentes que dizem respeito a priorizar grupos minoritários, não tolerar nenhum tipo de discriminação, atuação ética e conflito de interesse (*Living Wage Ordinance, Equal Benefits Ordinance, Conflicts of*

Interest Ordinance, Prevailing Wage, Civil Rights - Small and Under-utilized Business Program, Civil Rights – Affirmative Action, Ethics in Government).

Fiscal – redução de custos, uso de tecnologias e aproveitar o poder de compra público focando nas práticas sustentáveis (MINNEAPOLIS, 2018a).

3.3.9 Etapas da compra local

Desde 2011, o Distrito de Minneapolis já realizava algumas experiências de compra local. Essas compras ocorriam principalmente via empresa processadora de alimentos, que por vezes conseguia fornecedor local de produtos que poderiam ser adequados para a AE. Ou ainda na compra de algum produto processado de alguma empresa local, como produtos de padaria e derivados animais.

No ano escolar 2014/2015 o Distrito de Minneapolis conseguiu iniciar o processo de compra local de modo mais estruturado. Houve um planejamento de etapas estratégicas e a construção de parcerias fundamentais para a realização da compra. Após esse momento inicial, em 2016, o Distrito disponibilizou um manual, o *Minneapolis FTS Toolkit*, com vistas a divulgar o processo percorrido e as estratégias importantes para a compra local (MPS, 2016).

Desse modo, a primeira etapa do processo de compra local consistia na realização de uma reunião com os agricultores interessados em participarem do FTS. A reunião ocorria anualmente, no mês de dezembro, ou seja, nove meses antes do início do ano letivo, que é em setembro. O encontro é amplamente divulgado, com auxílio de parceiros que atuam localmente no FTS e com agricultores. Nessa reunião são apresentados os objetivos do programa e as informações gerais do distrito escolar de Minneapolis e do processo de compra. Para a elaboração do material da reunião utiliza-se ainda informações obtidas junto aos atores envolvidos no FTS localmente a fim de obter *feedback* sobre o funcionamento do programa e otimizar o processo no ano seguinte.

Após essa etapa, em janeiro, é elaborada e divulgada a licitação, via *Request for Proposal* (RFP) e, até fevereiro as respostas dos interessados devem ser enviadas *online* e também em papel para o distrito. A RFP contém as exigências feitas aos agricultores, informações relativas aos procedimentos para a compra e sobre a quantidade, qualidade e características dos gêneros solicitados, além de preço praticado no mesmo período do

ano anterior para referência. Ainda em fevereiro, é feita a análise das respostas pelo Serviço de Nutrição de Minneapolis e é realizada uma *conference call* com os agricultores para sanar possíveis dúvidas (MPS, 2016).

O processo de análise das propostas dos agricultores se dá por um comitê interno do distrito que leva em conta, além dos preços ofertados, uma série de critérios baseados em valores que são considerados na seleção, sendo eles: qualidade, sustentabilidade, questões higiênico-sanitárias, capacidade de organização, conexão com a comunidade e equidade (ibid). Assim, cada um dos critérios recebe uma pontuação, que, quando associada ao preço possibilita obter um *score* final para cada proponente. Esse *score* final é levado em consideração para a decisão de escolha dos agricultores. Os itens que compõe cada critério assim como o peso de cada um são apresentados no **Quadro 27**.

Quadro 27 – Critérios para seleção dos vendedores para o FTS

<p>1. 20% - High quality produce</p> <p>a. <i>Geographic preference (local)</i> b. <i>Product physical quality</i> c. <i>Ability to meet product specifications and pack sizes</i></p>	<p>5. 10% - Equity & Diversity</p> <p>a. <i>Preference for organizations that are Disadvantaged, GLBT, Veteran, Woman, Minority (African American, Hispanic, Native American or Asian/Pacific Islander)</i> b. <i>Non Profit owned/controlled</i></p>
<p>2. 20% - Food Safety</p> <p>a. <i>Delivery vehicle</i> b. <i>Traceability</i> c. <i>Food Safety Plan or GAP certification</i> d. <i>Food safety logs/documents</i> e. <i>Liability insurance</i> f. <i>Water test</i></p>	<p>6. 10% - Organizational capacity</p> <p>a. <i>Have sold produce in seasons past</i> b. <i>Confidence in scale</i> c. <i>Seasons selling to MPS</i> d. <i>Strong organizational structure</i></p>
<p>3. 15% - Customer Service</p> <p>a. <i>Proven customer service track record</i> b. <i>Dedicated responsive point of contact</i> c. <i>Reliability/accuracy in filling orders</i></p>	<p>7. 10% - Community Connection, Values Alignment</p> <p>a. <i>Demonstrated interest in MPS sales</i> b. <i>Good value for dollar response</i> c. <i>Interested in Education/Engagement</i></p>
<p>4. 15% - Sustainability</p> <p>a. <i>Commitment to sustainability</i> b. <i>Use of chemical pesticides, fertilizers, etc.</i> c. <i>Farm size</i> d. <i>Farm ownership</i></p>	

Fonte: MINNEAPOLIS, 2018b

Após selecionados, os agricultores são inseridos no sistema de compra do Serviço de Nutrição de Minneapolis como vendedores e a listagem é repassada para a empresa processadora contratada pelo distrito. No mês seguinte, março, o Serviço de Nutrição de Minneapolis realiza dois *workshops* de quatro horas cada, com apoio de parceiros, um

sobre Vendas Institucionais e outro sobre Segurança Alimentar. A temática abordada no *workshop* de Vendas Institucionais inclui questões sobre embalagens e transporte, mas, especificamente, aborda as exigências sobre a qualidade exigida pela empresa processadora que recebe os produtos. A compra dos gêneros frescos locais se dá via essa empresa intermediária que assume as atividades de agregar, processar e entregar os produtos conforme solicitados pelo *Culinary and Wellness Center* para seus cardápios.

Já o *workshop* sobre Segurança Alimentar, realizado em parceria com o programa *Good Agricultural Practices* (GAP) da Universidade de Minnesota, aborda os aspectos relativos as boas práticas agrícolas necessárias ao processo de venda e os itens que compõe o *checklist* de visita às fazendas. Ainda, a responsável da Universidade, coloca-se a disposição para prestar assistência às fazendas e para elaboração dos planos de segurança alimentar, que precisam existir em função das exigências sanitárias (MPS, 2016).

De um modo geral, as empresas processadoras de alimentos exigem que as fazendas que desejam serem suas fornecedoras de produtos agrícolas tenham certificado de boas práticas agrícolas (*Good Agricultural Practices* - GAP). A certificação, via auditoria do USDA, é um processo caro e trabalhoso, que a grande maioria das unidades, principalmente as pequenas e médias não tem condições de conseguir. Mesmo considerando que o estado de Minnesota tem um programa de reembolso que arca com metade do valor gasto, o processo ainda raramente é realizado. Assim, isso faz com que os grandes produtores agrícolas, aqueles que têm facilidade em arcar com a investida na certificação GAP, sejam os que dominam o fornecimento de gêneros frescos no mercado. Assim, para início da compra local foi preciso haver um trabalho coletivo em parceria com instituições respeitáveis, como o caso da Universidade de Minnesota e os Departamentos de Agricultura e de Saúde (com os inspetores sanitários) com vistas a informar sobre a legalidade e possibilidade da compra direta local independentemente de possuir certificação (MISA, 2007).

No caso o Serviço de Nutrição de Minneapolis, por ser um distrito grande, aproveitou seu poder de compra institucional para incluir no contrato a exigência de que a empresa processadora que quisesse operar junto ao programa deveria aceitar pequenos e médios agricultores locais sem certificação GAP como seus fornecedores. No lugar da certificação haveria a garantia de apoio aos agricultores pela Universidade com visitas e elaboração de planos de segurança alimentar, visando garantir condições mínimas de adequação, segundo relato do gestor.

Assim, os agricultores teriam até o mês de junho, para enviarem a documentação comprovatória do plano de segurança alimentar ou da certificação GAP e, também, a apólice de seguro da propriedade com cobertura de \$1 milhão (obrigatória para todos os agricultores) e o resultado de teste de potabilidade de água. Ainda em julho é realizada mais uma visita as unidades para vistoria das práticas de segurança alimentar e verificação da necessidade de algum ajuste. E assim, até o mês de agosto é fornecida assistência às fazendas para a adequação do plano e pode ocorrer nova visita. Desse modo, o contato entre a equipe e a fazenda se mantém até que eventuais pendências sejam sanadas.

Assim, em setembro, com o início do ano escolar, após os agricultores terem sido cadastrados junto a empresa processadora como fornecedores, iniciam as entregas direto na empresa, conforme as solicitações do Serviço de Nutrição de Minneapolis. Os itens e quantidades a serem solicitados haviam sido estabelecidos no início do processo, na RFP, e acordado com os agricultores, em função disso o cardápio foi planejado, considerando o que seria possível adquirir localmente. Assim, semanalmente, a coordenadora do FTS faz a solicitação diretamente para os agricultores entregarem na empresa e a quantidade desejada dos itens já processados ou somente higienizados é entregue no *Culinary and Wellness Center* do distrito pela empresa. Por fim, ao final de cada mês é realizado o pagamento à empresa pelo distrito relativo a quantidade realmente adquirida dos agricultores locais e a mesma os pagará, como qualquer outro fornecedor (MPS, 2016).

Quadro 28 – Etapas relativas ao processo de compra local no distrito de Minneapolis

Etapa	Quando	Objetivo	Quem
Encontro com agricultores interessados	Dezembro	Divulgação do FTS para agricultores	Serviço de Nutrição de Minneapolis e agricultores
Divulgação da RFP	Janeiro	Divulgação Pública do processo de compra do FTS	Serviço de Nutrição de Minneapolis
Resposta a RFP	Fevereiro	Demonstração da intenção em participar do FTS	Agricultores
Análise das Repostas	Fevereiro	Identificar as respostas fornecidas em relação aos preços e critérios de escolha	Comitê do FTS do Serviço de Nutrição de Minneapolis
Seleção dos agricultores	Fevereiro	Elaborar e disponibilizar ranking de acordo com as propostas dos agricultores	Comitê do FTS do Serviço de Nutrição de Minneapolis
Workshop Vendas Institucionais	Março	Informações sobre o processo de venda via Empresa processadora	Serviço de Nutrição de Minneapolis, Empresa processadora e agricultores
Workshop de Segurança Alimentar	Março	Informações sobre boas práticas agrícolas	Serviço de Nutrição de Minneapolis, Universidade de Minnesota e agricultores
Entrega de documentos	Junho	Comprovação das boas práticas agrícolas	Agricultores
Visita a fazenda	Julho	Verificação das boas práticas agrícolas e auxilia na elaboração do plano	Serviço de Nutrição de Minneapolis, Universidade de Minnesota e agricultores
Cadastro dos agricultores na empresa	Agosto	Cadastrar os agricultores como vendedores da empresa processadora	Empresa processadora e agricultores
Início da venda	Setembro	Os agricultores recebem os pedidos e entregam na empresa	Serviço de Nutrição de Minneapolis, Empresa processadora e agricultores

Fonte: Elaboração própria, baseada em MPS, 2016.

Para a escolha dos itens locais que irão compor o cardápio, o distrito de Minneapolis leva em conta a sazonalidade, a vocação agrícola local além das listas de presença de pesticidas em alimentos (*Clean 15 e Dirty dozen*) para auxiliar na escolha de quais alimentos são mais importantes de serem comprados, no caso os “livres de agrotóxicos”.

Desse modo, o Serviço de Nutrição de Minneapolis MPS usa um processo de licitação para selecionar pequenos e médios produtores locais que tenham práticas sustentáveis para participarem do FTS fornecendo alimentos frescos e locais que atendam tanto as exigências do USDA para o NSLP como as do próprio distrito.

3.4 SÍNTESE DA CONFIGURAÇÃO DA INSTITUCIONALIDADE DO PAE NOS EUA

Em síntese, esse capítulo, que aborda a institucionalidade do PAE americano, aporta elementos importantes para a análise. O primeiro refere-se ao fato de como as conexões com a agricultura já estavam presentes desde a criação do programa. Tal fato

é perceptível pela vinculação do PAE ao USDA e também em como o USDA articula as ações de agricultura e nutrição abarcando a gestão e a operacionalização de diferentes programas e iniciativas das duas áreas.

Do ponto de vista nutricional, as propostas dos programas do USDA compreendem a assistência alimentar para situações de insegurança alimentar e o combate à obesidade. A questão do combate à obesidade, especificamente, norteou o movimento de reorientação da AE a partir de uma dinâmica mais ampla de redefinição das diretrizes nutricionais nacionais diante da epidemia configurada.

Ressalta-se a possibilidade de participação da sociedade por meio da consulta pública e as disputas de discursos em torno das mudanças propostas. Ou seja, os argumentos pautados por participantes da sociedade civil, de um modo geral, indicam as justificativas para adequação da AE as novas diretrizes alimentares.

A questão da equidade aparece em diversos pontos. Apesar do histórico apoio diferenciado por parte das políticas governamentais aos pequenos e grandes produtores, devem ser destacadas as recentes e crescentes iniciativas de apoio aos pequenos produtores: a *National Commission on Small Farms*, com investigações sobre a relevância dos pequenos e médios produtores, e a própria iniciativa *Small Farms/School Meals Initiative* que foi precursora do programa de compra local, o FTS.

Dentre os objetivos do USDA, coloca-se a perspectiva de atender crianças e pessoas de baixa renda, um critério relevante na ótica da equidade, apesar da relevante questão de o PAE possuir critérios para elegibilidade para refeições gratuitas com base na Linha de Pobreza. Também, no caso americano, o segmento indígena se destaca como um segmento prioritário no sentido do atendimento equitativo. E, por outro lado, acrescenta-se o quanto os segmentos sociais que se colocam como prioritários no atendimento de instituições da sociedade civil e dos programas de governo são aqueles que sofreram discriminação histórica nos próprios programas do USDA – como os agricultores tribais, os negros, as mulheres e os latinos, além dos já destacados indígenas.

A construção do discurso em torno da reestruturação do PAE incluiu, não só a necessidade de qualificação da AE, com foco no combate à obesidade, mas também a compra local de pequenos produtores, apoiando especificamente esse segmento com o intuito ainda de fortalecer o desenvolvimento local. Entretanto, a operacionalização da AE baseada em uma alimentação in natura demandou a reestruturação da infraestrutura escolar para o preparo de refeições, além de processo de formação dos atores envolvidos

no sentido de desenvolverem formas de preparo e técnicas culinárias. Com destaque ao fato que há, de modo geral, no caso americano, um esforço no investimento em formação de pessoal.

A demanda de atores chave ao longo desse processo foi fundamental, dentre os quais destacam-se: a Rede Nacional do FTS (NFTSN) que pode ser considerada como um ator chave para reforçar as articulações entre a agricultura local e a AE e tem papel na promoção de conferências, além de dispor de conselho consultivo integrado por sociedade civil e governo e possuir uma institucionalidade e capilaridade em âmbito nacional, uma vez que dispõe de funcionários que atuam nos diferentes estados. Destaca-se inclusive seu explícito papel de *advocacy*, com proposições de leis e uso de lobista, que é inclusive uma particularidade do caso americano a ser destacada no que se refere a ação política.

Também outros atores dinamizam a ação política local, numa particularidade americana de promoção da segurança alimentar comunitária, como a *Community Food Security Coalition*. Destaca-se também iniciativas políticas locais envolvendo ativistas, chefes de cozinha com vistas a conectar escolas e produtores locais, outra particularidade distinta do caso americano. No caso americano chama atenção a existência de associações como a *School Nutrition Association* que congrega profissionais do serviço de alimentação escolar e a indústria, uma proximidade que indica a forte influência do setor privado comercial. Além do papel das universidades no processo de desenvolvimento da AE americana incluindo os projetos de extensão em âmbito nacional e local.

Os principais atores envolvidos com a AE em âmbito local foram os departamentos estaduais de saúde, educação e agricultura, departamento de desenvolvimento rural do USDA, a extensão da Universidade de Minnesota, MISA (parceria da extensão com movimentos da sociedade civil), além da *School Nutrition Association*, IATP, Aliança pelas Hortas Escolares de MN, *Renewing the Countryside* (instituição de apoio a área rural) e *Blue Cross and Blue Shield* (principal prestadora de serviço de saúde no estado).

Ainda, no âmbito do contexto institucional, o conselho de alimentação ligado à prefeitura de Minneapolis assume papel estratégico na AE em âmbito local. Esse Conselho – o *Homegrown* assume objetivos referentes ao sistema alimentar com foco nas questões alimentares. Sua composição, com presença de grupos minoritários como

indígenas, negros, residentes de baixa renda, pessoas com deficiência e outras comunidades marginalizadas, indica também uma perspectiva de equidade.

Acrescenta-se ainda que há uma lógica bem distinta, pois, o estado americano estudado (Minnesota) tem autonomia para legislar. E no que tange as questões agrárias há a proibição de que qualquer tipo de corporação possua terras, o que confere um caráter singular a dimensão agrária.

Ainda, os critérios para a compra local incluem regras de licitação e critérios de menor preço, tendo sido pautados por meio do *Programa Small Business Set-Aside* que visa reduzir as exigências do processo e criar oportunidade para que esses pequenos empreendedores pudessem participar das compras públicas. Todavia, o fato dos critérios de compra local serem baseados em valores, como identificado no distrito escolar de Minneapolis, e as compras públicas ocorrerem com responsabilidade ambiental merecem ser destacados. Nesse contexto, princípios que buscam fortalecer a economia local, sustentabilidade, bem-estar animal, nutrição e também equidade social pautam os processos de compra pública local.

Porém, destaca-se ainda a forte presença do Programa de Commodities, assim como a atuação de uma empresa processadora intermediária no PAE, reforçando a perspectiva de forte influência da agricultura de larga escala e da indústria de alimentos processados no desenvolvido da PAE no contexto americano.

CAPÍTULO 4 COMPARAÇÃO ENTRE O CASO BRASILEIRO E O NORTE-AMERICANO

Esse capítulo tem como objetivo analisar em uma perspectiva comparada aspectos relativos a (trajetória/percurso histórico), a estrutura/desenho dos programas de AE, aos processos institucionais prévios a instituição da compra da AF e como as características das instituições afetaram o curso dos PAE tanto no Brasil como nos EUA. Torna-se importante assim destacar na trajetória dos dois contextos as estruturas de apoio que contribuíram para que os programas chegassem ao modelo atual, que inclui a compra de alimentos locais de pequenos agricultores para a AE.

4.1 TRAJETÓRIA DA DEMANDA PELA INCLUSÃO DA COMPRA LOCAL/AF E DA QUALIFICAÇÃO DA AE

Nos dois países, por meio de trajetórias distintas, houve inflexões nos programas de AE no sentido de incluírem a compra da AF local. Nos EUA, o processo de reforma da AE com o objetivo de melhorar a qualidade nutricional das refeições pode ser identificado já nos anos 1990 e no Brasil essa década também foi marcante no que se refere à descentralização do PNAE e a instituição de normativas relacionadas com a compra local de alimentos in natura.

Os referenciais de análise de políticas que basearam o estudo sinalizam a importância de compreender como a trajetória histórica institucional contribui para a configuração das políticas, ou seja, a perspectiva de uma dependência de caminho, um legado institucional que afeta os rumos do processo decisório (HALL; TAYLOR, 2003; FLEXOR; LEITE, 2007; GRISA, 2010). São trajetórias político institucionais amplas que se estabelecem em determinadas conjunturas e que contribuem para que novos passos sejam dados na mesma direção (FERNANDES, 2002). No Brasil, alguns elementos da trajetória institucional prévia a inserção da obrigatoriedade de compra da AF a partir de 2009 contribuíram para modificações no programa que foram fundamentais para essa inflexão, dentre elas a descentralização; a inclusão do direito à AE na Constituição de 1988; a progressiva transformação nas concepções dos objetivos do próprio programa - do combate à fome e a desnutrição para a ótica do Direito e a participação social por meio do CAE. Transformações importantes no Governo Federal foram progressivamente repercutindo nos processos locais.

O processo de descentralização do PNAE pode ser considerado como um primeiro marco no que diz respeito às mudanças que foram fundamentais para a compra da AF bem como para as conexões entre agricultura e nutrição. A descentralização de recursos do PNAE retirou a responsabilidade da gestão do programa do governo federal, num modelo que pelas próprias características priorizava o uso de alimentos industrializados e dificultava em muito o consumo de alimentos frescos e adequados a cultura local. Com isso, possibilitou que a compra dos gêneros fosse feita pelos distintos entes federados preferencialmente de alimentos in natura e de cada região. Houve ainda a instituição da responsabilidade de que os cardápios fossem elaborados por profissionais nutricionistas dos estados e municípios (CARVALHOSA & BURLANDY, 2017). Coube ao CAE o papel de acompanhar, fiscalizar e controlar tanto os recursos repassados pelo FNDE como o desenvolvimento dos cardápios no escopo do programa (BRASIL, 1994).

4.1.1 A dinâmica societária

No caso brasileiro os principais atores que mobilizaram esse processo atuaram em âmbito nacional especialmente no CONSEA que pode ser considerado simultaneamente como espaço institucional de participação social e ator, diante de seu caráter fortemente propositivo. No caso americano destacam-se a *Community Food Security Coalition* (CFSC) como instituição local que foi fundamental para o início do movimento, mas que contribuiu inclusive para a formação da rede nacional do FTS, a *National Farm to School Network* (NFTSN). Também contribuíram outros movimentos da sociedade civil ligados a consumidores como também aqueles ligados a movimentos rurais nacionais, como a *National Farmers Union* (NFU) e a *National Sustainable Agriculture Coalition* (NSAC).

No Brasil, a crescente mobilização social ao longo da década de 1980 e início da década de 1990 o dinamismo proporcionado pelas Conferências de Alimentação e de SAN, contribuíram para avanços na visão sobre o enfrentamento das questões alimentares que permeavam a realidade brasileira. Incluía-se nesse contexto a noção de alimentação enquanto direito e a necessidade de enfrentamento das causas estruturais da fome e da desnutrição (VASCONCELOS 2005; SCHOTTZ, 2017). No entanto, foi no âmbito do processo de construção da política de SAN que se fortaleceram simultaneamente as demandas de movimentos sociais pela potencialização da AF por

meio de compras públicas e as conexões entre agricultura e nutrição (SCHOTTZ, 2017; BURLANDY & CARVALHOSA, 2017).

O perfil do governo federal em conjunturas governamentais mais recentes nos dois países (Governo Obama nos EUA e os governos do PT no Brasil) também favoreceu inflexões nos programas.

No Brasil, com a reconfiguração das prioridades políticas a partir de 2003, em especial a centralidade dada ao combate à fome e a institucionalização da SAN, atores que participaram historicamente dos movimentos sociais de combate à fome, de promoção da SAN e também das lutas dos trabalhadores rurais, especialmente da agricultura familiar passaram a fazer parte tanto do novo governo como do CONSEA (SCHOTTZ, 2017). As Conferências de SAN e o CONSEA foram importantes vocalizadores de demandas de diferentes seguimentos sociais, mas, em especial, daqueles ligados a AF. Nesse momento, as questões que envolviam o fortalecimento de políticas específicas para a AF foram importantes pontos de pauta e ocuparam de forma expressiva a agenda do CONSEA (BURLANDY, 2009).

Os capítulos anteriores indicaram como essas questões foram sendo pautadas na legislação do PNAE e como, simultaneamente, expressaram e foram apropriadas na ação política, ou seja, como foram instituídas e como instituíram os processos políticos. O referencial de análise de políticas que norteou o estudo dialoga com essa abordagem ao considerar a política como prática e como discurso (de forma indissociada) e valorizar a compreensão das ideias em disputa ao longo do processo político (BALL, 1993; HALL; TAYLOR, 2003; GRIGGS; WHOWARTH, 2011).

Em âmbito local evidencia-se no caso aqui analisado a articulação de ações de diferentes organizações da sociedade civil e espaços institucionais de controle social e direito público (CAE, CRN-4, Ministério Público) que se apropriaram das legislações, políticas e normativas já instituídas para atuar junto ao PAE no contexto municipal.

Nos dois países chama atenção a atuação das universidades participando de estruturas institucionais como os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE), Rede Estadual de Alimentação e Nutrição Escolar (REANE) e Núcleo de Alimentação e Nutrição Escolar (NUCANE) – no baso brasileiro, bem como de redes como o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN). No Caso americano, as universidades também são atuantes, sejam em âmbito nacional seja por meio dos projetos de extensão universitária locais, e destaca-

se, de forma distinta ao contexto brasileiro, a contratação do lobista para atuar na apresentação e no trâmite de propostas junto ao legislativo.

Foi também no âmbito das Conferências de SAN e do CONSEA que as discussões sobre compras públicas e a demanda da AF por mercado, principalmente o mercado institucional, ganharam crescente relevância. Tal iniciativa tinha ainda o potencial de possibilitar outras oportunidades de compra pública, como por hospitais e presídios, por exemplo. A inclusão da compra direta da AF para a AE teve o PAA como modelo precursor, incluindo a experiência de realizar compra direta com doação simultânea para escolas antes da mudança no PNAE. O PAA foi então o programa que deu a base para as mudanças que ocorreram no PNAE em 2009 (WFP, 2015; BURLANDY & CARVALHOSA, 2017; SCHOTTZ, 2017).

A compreensão desse processo de confluência de atores e de construção de conexões entre eles em torno da AE dialoga com a perspectiva de análise de políticas adotada no estudo, que valoriza a compreensão do papel mediador do programa, ou seja, dos processos de mediação política por ele propiciados (POTVAN; BISSET, 2008; BALL, 1993) que articulam interesses e ideias em contextos político-institucionais específicos (HALL; TAYLOR, 2003). Seja pelo volume de recursos que aporta, pelas ações previstas, pela possibilidade de articular questões relacionadas com a agricultura, nutrição, educação, saúde, comercialização, comércio internacional e mercado interno, dentre outras, a AE se coloca como questão política estratégica e sua institucionalidade promove processos e dinâmicas de mediação política. A análise da trajetória histórica dos programas nos dois países indicou como os PAE mediarão interesses econômicos e políticos de distintos segmentos da agricultura (de larga escala, agronegócio, agricultura familiar) e da alimentação/nutrição (indústria de alimentos e disputas em torno do consumo de produtos processados e alimentos in natura).

4.1.2 Institucionalidade Prévia

No que se refere ao contexto institucional prévio que favoreceu a inflexão dos PAE no sentido da compra da AF (HALL; TAYLOR, 2003; FLEXOR; LEITE, 2007; GRISA, 2010), no caso brasileiro destacam-se, como analisado anteriormente, o PRONAF na direção do desenvolvimento sustentável do meio rural e por estabelecer a AF como categoria social e política e o PAA – já no âmbito da Política de SAN que consolidou uma institucionalidade necessária a operacionalização da compra da AF.

Desse modo, o fortalecimento da AF com a ampliação da venda para o mercado institucional, para além da experiência do PAA, confluía com os princípios da política de SAN no sentido de estimular o desenvolvimento regional, assim como de modelos sustentáveis, ecológicos, cooperativos e solidários de produção (CONSEA, 2007).

No caso americano a *Small Farms/School Meals Initiative*, indicam elementos da institucionalidade prévia que condicionaram esse processo positivamente, indicando formas de operacionalização, instrumentos de compra, e um conjunto de fatores institucionais e políticos que favoreceram as inflexões nos PAE na direção da compra institucional da AF.

Nos EUA os programas e iniciativas que surgiram em âmbito local contribuíram para a construção de um modelo que auxiliasse na articulação local entre sociedade civil e governo com vistas a aproximar os atores importantes a comporem esse processo e contaram com a experiência de programas e instituições nacionais como o programa *Dod Fresh*, do Departamento de Defesa americano, que já atuava com distribuição de gêneros frescos para instituições militares e, a partir de 1994, passou a fornecer também frutas e legumes para as escolas via USDA

A construção da política de SAN envolveu também a mobilização em torno de princípios específicos que fortaleceram sua institucionalização enquanto política pública, tais como: universalidade; equidade; autonomia e respeito à dignidade; participação social e transparência. Tais princípios tiveram o papel de nortear o redesenho de programas que integrassem a política de SAN, como o PNAE, que passaram a ser orientados pelas diretrizes da: (1) Promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável; (2) Estruturação de sistemas justos, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos; (3) Instituição de processos permanentes de educação e capacitação e desenvolvimento de pesquisas voltadas ao em direito humano à alimentação adequada e saudável e em segurança alimentar e nutricional; (4) Fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde, de modo articulado às demais políticas de segurança alimentar e nutricional, dentre outros.

Além disso, havia uma demanda de movimentos sociais pela ampliação do atendimento do PNAE no sentido da universalidade e gratuidade para todos os alunos da educação básica da rede pública, incluindo, com isso, aqueles do ensino médio e da educação de jovens e adultos como também as escolas e creches comunitárias. Para isso havia a necessidade da garantia de repasse financeiro adequado para a execução do

programa, que respeitasse a diferença de carga horária e de público atendido, que também estava na pauta das reivindicações (CARVALHOSA & BURLANDY, 2017).

O CONSEA também foi palco de demanda, principalmente por parte da categoria profissional de nutricionistas, por contratação de profissionais tecnicamente competentes para atuarem no PNAE. A justificativa era que a presença do nutricionista no PNAE contribuía para o atendimento das demandas também propostas de promoção da alimentação saudável no ambiente escolar em consonância com a Portaria Interministerial 1010/2006. Assim como também confluiu reivindicações pela recuperação e reformulação da AE incluindo atividades educativas e o incentivo ao consumo de alimentos saudáveis, como também pela melhoria da qualidade da AE, com a elaboração de cardápios adequados e diversificados, condizentes com a cultura local. E ainda capacitação das merendeiras, redução de desperdício, técnicas de aproveitamento integral dos alimentos sem agrotóxicos e instituição de hortas e pomares de cunho pedagógico (CONSEA, 2007).

Também no CONSEA e nas Conferências confluíram as discussões e as demandas pela incorporação do aspecto nutricional ao conceito de segurança alimentar. Principalmente pela possibilidade de articulação entre as áreas da saúde e da nutrição às questões que vinham sendo discutidas, gerando uma ampliação da noção de segurança alimentar construída no cenário brasileiro (VALENTE, 2002; CONSEA, 2009).

Desse modo, a construção do conceito da SAN no Brasil tem uma trajetória própria. Sua institucionalização está bastante vinculada ao envolvimento de uma gama de atores da sociedade civil em torno da temática e também a interlocução desses com atores governamentais (MALUF, 2007; IPEA, 2014). Também foi instância de confluência de demandas de distintos setores da sociedade civil a partir de diferentes justificativas para modificações no PNAE. Tais demandas aparecem tanto na reivindicação por mercado para a AF, por aqueles seguimentos da sociedade civil organizada em torno de questões rurais, como na qualificação da alimentação oferecida. Lutava-se por uma AE baseada nos princípios e diretrizes da SAN e do DHAA, que era defendida principalmente por atores da sociedade civil que buscavam a oferta de alimentação saudável e a presença e participação do nutricionista no programa. A relação entre essas demandas se expressa na própria Lei 11.947 que aborda essas e outras questões nas suas regulamentações.

No caso americano a criação do FTS foi um marco para a inflexão no PAE no curso da reforma da NSLA em 2010, por aportar um volume importante de recursos

para apoiar ações de planejamento, treinamentos, parcerias, operações de suporte e compra de equipamentos e implantação de hortas escolares e promover acesso a alimentos locais nas refeições escolares, buscando servir grande parte das crianças elegíveis a refeições gratuitas. Apoiava ainda o estímulo a promoção de atividades de educação nutricional e de atividades pedagógicas sobre cultivo e também a colaboração entre escolas, organizações não governamentais e de base comunitárias e grupos de produtores agrícolas (U.S. CONGRESS, 2010).

Destaca-se que não foram estipulados nessa lei mecanismos específicos para a compra local não havendo indicação de seguimento específico da agricultura que seria beneficiado com a compra nem. E, inclusive, o recurso disponibilizado na forma de *grants* do programa não poderia ser utilizado para compra de gêneros. Desse modo, caso o distrito tenha interesse em realizar a compra, a mesma deve ser com recursos próprios do programa, usando as regras para a compra pública em geral.

O programa FTS foi criado como uma estratégia de apoiar a redução da obesidade infantil e a melhoria da dieta por meio da AE, uma vez que a compra local facilita a aquisição de alimentos frescos e saudáveis para o cardápio. Inclusive na legislação da HHFKA o item que cria o FTS foi incluído no tópico desse objetivo: “*TITLE II- Reducing childhood obesity and improving the diets of children*” (U.S. CONGRESS, 2010).

Acrescenta-se que além do processo anteriormente analisado sobre a demanda para incorporação da compra local na AE, que culminou com a incorporação do FTS na HHFKA, também houve um movimento relacionado a atualização das orientações para a AE.

Assim, comparando Brasil e EUA em relação à compra de alimentos locais, destaca-se que no Brasil houve uma demanda forte por seguimentos sociais rurais para garantia de mercado, principalmente via compra institucional que era vista como tendo grande potencial. A demanda por políticas de apoio a determinado seguimento rural possibilitou ainda na década de 1990 a criação da categoria social dos agricultores familiares, que demandava por políticas específicas como também recebia apoio significativo daqueles que lutavam pela garantia da SAN.

Assim, a lei que reformou o PNAE em 2009 incluiu essa demanda na forma da obrigatoriedade de uso de pelo menos 30% do recurso do programa para compra de gêneros da AF e instrumento específico para a compra. A lei também trouxe normativas importantes que contribuíam para a qualificação da AE, principalmente com a inclusão

da presença do profissional nutricionista no programa e uma gama de responsabilidades a ele atribuída. Acrescentando que tanto a compra da AF, visando garantia de mercado, como a qualificação das refeições foram demandas confluídas no CONSEA, espaço de maioria da sociedade civil e com articulação com o governo que foi importante palco de conquistas. Como base de suas ações estavam a busca pela garantia da SAN e do DHAA, que se reflete na atualização do PNAE norteada pela política de SAN.

Já nos EUA a demanda por melhoria da qualidade da AE foi uma reivindicação que se intensificou na década de 1990, quando por meio da realização de estudos importantes e de mudança política foi possível iniciar um processo de reforma na AE. Uma das mudanças propostas pelo estudo diz respeito ao norteamento dos parâmetros nutricionais da AE pelas diretrizes nutricionais atualizadas em 1995.

Desde a década de 1980, a construção de diretrizes nutricionais que orientassem a população e norteassem políticas, programas e ações já era uma demanda intensa por parte de profissionais de saúde e pesquisadores. Mas essa demanda enfrentava e segue enfrentando uma disputa política com atores e instituições representantes da indústria alimentícia e de grandes agricultores que, por seu peso político e relação direta com o USDA, influenciam as decisões em prol do interesse privado. E, o estabelecimento definitivo, por lei, para que a AE utilizasse essas diretrizes nutricionais também só foi possível com a mudança política em 2010, o que trouxe avanços relevantes para a AE. Esse foi um momento no qual houve maior permeabilidade para as demandas da sociedade civil em torno de interesses públicos e com estratégias de apoio a um sistema alimentar mais justo. Processo esse que contou com abertura para entrada de vozes que defendiam a redução da obesidade e da fome e qualificação da AE.

4.2 O DESENHO INSTITUCIONAL

O estudo pautou-se em um referencial de análise de políticas que valoriza o peso de influência dos contextos institucionais no processo político e a construção dinâmica e também processual, em via de mão dupla, das ideias e interesses (HALL, TAYLOR, 2003; FLEXOR; LEITE, 2007; GRISA, 2010). Nesse sentido, foi identificado nos dois estudos de caso um conjunto de legislações que, ao longo da trajetória histórica dos programas de AE, instituíram ações, recursos, diretrizes, estruturas organizacionais e de gestão que possibilitaram as inflexões na direção da inserção da compra da AF.

Como visto, as legislações dos dois programas expressam o processo de incorporação de demandas de determinados seguimentos. Porém em cada um dos contextos há diferenças e peculiaridades. Desse modo, existem características específicas nas legislações, como em relação a sua forma de apresentação como também dos seus processos de construção.

Nos EUA a lei que atualizou a AE em 2010 recebeu o nome de *Healthy, Hunger-Free Kids Act* e alterou tanto a *National School Lunch Act*, que criou o NSLP em 1946, como a *Child Nutrition Act*, de 1966. Foi promulgada pelo Congresso Nacional num momento de mudança política, quando o presidente Obama assumiu, e apesar da crise financeira aumentou os gastos com saúde e assistência (RS, 2014). É um documento bastante longo e complexo (84 páginas), sendo sua apresentação extensa e detalhada, mas que aborda aspectos bastante operacionais. Descreve cada mudança proposta em detalhes constando de modo objetivo qual a determinação, prazo para ser cumprido e mecanismos regulatórios, como necessidade de auditorias e revisões periódicas para garantir o cumprimento do estipulado, assim como divulgação pública dos resultados encontrados para a comunidade. Porém, por outro lado, não faz referência a princípios e/ou diretrizes a serem atingidos com as mudanças, nem a nenhuma outra política que de algum modo norteie as proposições. A legislação apenas apresenta como justificativa para as mudanças a intenção de *promover saúde e bem-estar das crianças, aumentar o consumo de alimentos saudáveis durante o período escolar e proporcionar o ambiente que favoreça o desenvolvimento de hábitos saudáveis de consumo* (U.S. CONGRESS, 2010).

Essa legislação é de bastante relevância para o programa, pois proporcionou grande mudança na AE, principalmente ao incluir a necessidade de que toda a alimentação ofertada no ambiente escolar passasse a seguir as diretrizes nutricionais. Para isso, o secretário de agricultura do USDA precisaria promulgar regulamento específico detalhando como se daria o atendimento das diretrizes, tendo um prazo máximo de um ano para tal, no caso, até o ano escolar de 2012/2013. E, ainda, que a cada atualização das diretrizes nutricionais, que ocorrem a cada cinco anos, haveria necessidade de revisão dos parâmetros nutricionais adotados pelo USDA para a AE para possíveis adequações.

Acrescenta-se ainda que a HHFKA é subdividida em quatro grandes eixos. O primeiro - *A path to end childhood hunger* - relacionado à estratégias de combate à fome, como medidas relativas aos critérios de elegibilidade às refeições gratuitas e

grants e pesquisas relacionadas; o segundo - *Reducing childhood obesity and improving the diets of children* - relativo as estratégias de combate à obesidade incluindo a mudança dos parâmetros nutricionais, a obrigatoriedade de instituição de políticas locais de bem estar e a criação do programa FTS, como também estudos e *grants* relacionados; o terceiro - *Improving the management and integrity of child nutrition programs* - relacionado aos aspectos de segurança alimentar, exigências de formação continuada, uso do recurso e avaliação do programa, incluindo as penalidades para o descumprimento das regras do programa; e o último - *Miscellaneous* - que aborda os aspectos diversos incluindo reautorização de recursos para o programa, treinamento e assistência técnica sob responsabilidade do nível federal (U.S. CONGRESS, 2010).

As alterações propostas pela HRFKA foram as maiores realizadas nos quinze anos anteriores do programa, quando houve em 1995 um processo de reforma da AE, como apresentado.

Diferentemente, no Brasil, a Lei 11.947 marcou a recente mudança ocorrida na AE e abordou inicialmente as diretrizes da AE, como a garantia da SAN e do DHAA, assim como o controle social. E apresenta como objetivo:

[...]contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (BRASIL, 2009, pág. 1).

A legislação expõe sobre os aspectos relacionados ao repasse dos recursos financeiros e a inclusão da necessidade da existência do profissional nutricionista como responsável técnico pelo programa, tendo dentre suas atribuições a elaboração do cardápio. Como também sobre as responsabilidades do MEC e do FNDE, uma vez que a AE é subordinada à educação. Nesse sentido, caberia ao FNDE elaborar as normas nas quais se dariam o planejamento, execução, controle, monitoramento e avaliação do programa. Também são abordadas as competências dos estados e municípios, inclusive em relação a constituição do CAE e suas atribuições.

Assim, as legislações que marcam o processo de inflexão na AE, tanto no Brasil como nos EUA, são apresentadas na forma de uma lei geral que foi posteriormente detalhada por resoluções específicas. Porém, como destacado no caso brasileiro, a Lei 11.947 enfatiza as diretrizes e os princípios que baseiam o programa, já as resoluções seguintes são responsáveis por abordar os aspectos operacionais relativos ao funcionamento do programa. Por outro lado, já nos EUA, grande parte das questões

operacionais é abordada na própria lei HHFKA que é bastante longa e complexa, e a resolução seguinte especifica o detalhamento das normativas.

Acrescenta-se que considerando as diferenças nos sistemas de federalismo entre os países, nos EUA existem maior autonomia do nível local que possui legislações específicas, que foram promulgadas localmente e que também afetam o programa.

Desse modo, apesar de no caso americano ter havido o processo de reforma da AE com diversas novas orientações sobre o programa, não existe a obrigatoriedade da compra local. No entanto, foi criado o programa FTS como uma possibilidade, considerando que suas ações contribuiriam tanto com alimentos frescos e saudáveis como com o fortalecimento das comunidades locais. Assim, as localidades que optam por realizar o FTS dependem de motivação e iniciativas próprias. Como aponta HAMILTON (2002), tem havido uma tendência do nível estadual e local assumirem a responsabilidade por essas políticas, quando consonantes com seus interesses, a partir das leis federais mais gerais, que por si só não geram uma resposta localizada.

Com isso acrescenta-se que a cidade de Minneapolis criou então estratégias para realizar a compra local e aplicar as orientações federais com algumas especificidades. No que diz respeito ao processo de compra local foram definidos critérios específicos que enfatizavam princípios e diretrizes que não são apontados na legislação nacional. Com destaque para o fato que houve ênfase de compra local priorizando grupos minoritários e alimentos orgânicos. E que seu processo de construção foi de certa forma afetado por instituições de *advocacy* locais.

Por outro lado, no Brasil, cabe a SEEDUC fazer cumprir o estabelecido na 11.947, desde o provimento das condições adequadas para elaboração e oferta das refeições nas escolas conforme o preconizado, até a compra de pelo menos 30% do recurso repassado de gêneros da AF em todas as escolas. Aspectos que se apresentam ainda bastante desafiadores para o estado do Rio de Janeiro.

Importante ainda trazer para a análise o quanto as legislações nos dois países abordam a lógica do direito e os aspectos relacionados à equidade, principalmente no que diz respeito a intenção da compra pública.

Como dito anteriormente, as questões relacionadas à equidade são especialmente estratégicas na análise de políticas sociais uma vez que canalizam a confluência de conflitos relacionados aos diferentes tipos desigualdade e exclusão (LOBATO, 2004). Dessa forma, o estudo identificou disputas de interesses e ideias, em uma perspectiva que não dissocia prática e discurso (BALL, 1993; GRIGGS; WHOWARTH, 2011) e

analisou como os critérios e justificativas que pautam processos de compra da AF relacionam-se com a questão da equidade nos dois contextos. Nesse sentido, McCRUDDEN (2007) em seu livro *Buying Social Justice* analisa do ponto de vista dos direitos humanos a política de compras públicas como um link para a justiça social. Apresenta historicamente, como tanto nos EUA como na Inglaterra e também em outros países, a compra pública veio sendo utilizada em favor de uma política de equidade. Assim, os governos, além de utilizarem suas políticas regulatórias para atingirem determinados objetivos, também, em diferentes momentos utilizaram a contratação de pessoal ou os contratos públicos para promover diferentes aspectos da justiça social. Seja em prol de justiça racial/étnica, de gênero ou também priorizando grupos minoritários. Como exemplo as ações afirmativas nas contratações de governos, iniciadas nos EUA na década de 1960, foram instituídas com vistas a reduzir a discriminação aos negros, para as quais era prevista verificação e sanções, caso houvesse descumprimento. Como também, na década de 1970, a existência de políticas que visavam garantir participação de projetos de grupos minoritários quando da oferta de *grants*, visando encorajar desenvolvimento econômico ao mesmo tempo que garantia redistribuição. O trecho abaixo ilustra as possibilidades desses links:

There are, of course, many different ways in which governments pursue several different aspects of social justice: using direct and indirect taxation as a means of collecting from the rich to give to the poor in the form of welfare payments, giving grants of aid internationally to developing regions, allocating departments of government the funds necessary to operate preferred labour market policies, and giving grants to private bodies in order to support them in activities that are considered to be in the public interest (McCRUDDEN, 2007, pág 2)²¹.

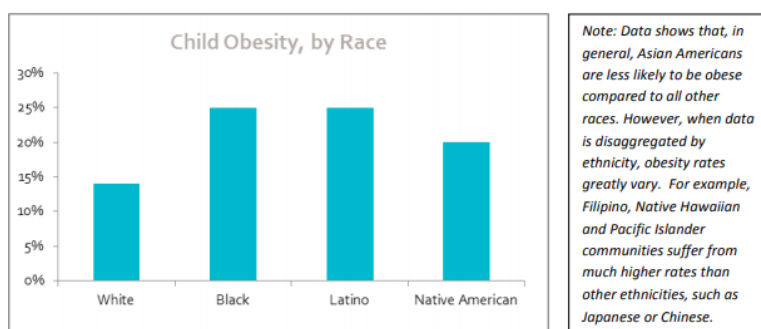
O autor traz à tona na discussão o papel do público – questão polêmica entre os diferentes seguimentos da sociedade, principalmente em relação ao enfoque dado ao desenvolvimento econômico e a necessidade de redução dos gastos públicos. Outro fator relevante nessa discussão é em relação aos contratos, sejam os das compras públicas ou os de terceirização de serviços, uma vez que são feitos na forma de competição, priorizando o aspecto econômico, como na licitação ou tomada de preço para compra. E, desse modo, acrescenta que a escolha de utilizar a compra pública

²¹ “Há, é claro, muitas maneiras diferentes pelas quais os governos buscam vários aspectos diferentes da justiça social: usando a tributação direta e indireta como um meio de coletar dos ricos para dar aos pobres na forma de pagamentos de previdência social, concedendo ajuda internacionalmente. às regiões em desenvolvimento, alocando os departamentos de governo aos fundos necessários para operar as políticas de mercado de trabalho preferenciais e concedendo subsídios a entidades privadas para apoiá-los em atividades que são consideradas de interesse público” (tradução da autora).

como instrumento de promover políticas sociais depende do interesse do gestor. Sendo então uma decisão política o fato de por meio das compras públicas gerar impactos sociais dos mais variados. Assim, o uso da compra pública vai depender dos objetivos políticos estabelecidos como prioritários, se aqueles econômicos, que veem as compras públicas como importante estratégia de desenvolvimento econômico, ou objetivos sociais, entendendo que o poder das compras públicas pode ser uma importante alavanca para legitimar esse instrumento como tendo importante resultado político, ou até moral, de promover direitos humanos (McCRUDDEN, 2007).

Considerando o caso dos EUA, o programa de AE teve como pressuposto, desde seu início, a perspectiva de ajuda alimentar e a necessidade de pagamento pelas refeições com gratuidade para aqueles sem condições de arcarem por elas. Não há na legislação de criação ou nas demais sobre a AE o pressuposto da alimentação como direito. Desse modo, a criação do programa NSLP em 1946, pela lei NSLA, que buscou instituir permanentemente um programa que até então dependia de legislação anual para funcionar, assim como a reautorização do programa pela CNA em 1966 são marcos iniciais importantes para o programa. Tal fato merece relevância uma vez que a CNA possibilitou a expansão do programa de AE, criando o programa de café da manhã e como assumiu a responsabilidade por buscar atender as necessidades nutricionais das crianças, contribuindo para garantia da saúde e do bem-estar. Os dados da figura abaixo ilustram a distribuição da obesidade por raça nos EUA e demonstram a necessidade de políticas que priorizem princípios equitativos.

Figura 10 – Distribuição do percentual de obesidade infantil por raça



Source: Food Research and Action Center

Fonte: CSI, 2014, pág 8

Porém, por mais que não tenha sido incluído um discurso sobre AE como direito, ao longo das legislações americanas foram sendo apontadas estratégias com vistas a garantir a elegibilidade ao acesso gratuito às refeições como fator importante no

combate à fome, além de garantia do atendimento às necessidades nutricionais e oferta de alimentação saudável como estratégia de combate à obesidade. Mas, não são apresentadas no texto das legislações justificativas ou argumentos sobre a importância de se atingir esse objetivo. Além disso, não inclui princípios ou diretrizes norteadoras como no caso brasileiro que utiliza as legislações como oportunidades importantes de reforçar essas questões, principalmente em relação a garantia da SAN e do DHAA.

Observa-se que no Brasil a Lei 11.947/2009 reforça diversas vezes a noção da AE enquanto um direito, defendendo os princípios e diretrizes da SAN e do DHAA. Inclusive essas questões se reforçam no momento em que essa lei amplia o atendimento e coloca a AE como de atendimento universal aos escolares. Também, como já analisado, em relação às compras públicas pode-se dizer que os objetivos sociais ligados em consequência delas relacionam-se à garantia de inclusão de compra de determinado seguimento de agricultores, no caso os AF, via PAA e PAE. Isso é possível uma vez que a legislação incluiu em sua normativa a obrigatoriedade de compra direta da AF, utilizando 30% do recurso público destinado ao programa, fato intensamente discutido e demandado por seguimentos rurais, como também já abordado. Também, para isso, foi estipulado um instrumento específico de compra que fosse capaz de melhor levar em conta as características distintas desse grupo. Com isso, no caso brasileiro, há a intenção de utilizar o poder da compra pública para atingir objetivos sociais específicos, ou seja, criar oportunidade de mercado especificamente para esse grupo.

Por fim, acrescenta-se ainda que PEIXINHO et al (2011), em um estudo comparativo sobre o desenho operacional dos dois programas, aponta que atualmente ambos enfrentam desafios relativos justamente ao desenvolvimento de uma política de AE que respeite:

[...]Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), forneça uma alimentação saudável e nutricionalmente equilibrada, contribuindo para a saúde e formação de hábitos alimentares saudáveis dos estudantes, tanto dos que não estão, como dos que estão expostos à insegurança alimentar e nutricional devido às questões socioeconômicas (PEIXINHO et al, 2011, pág. 129).

Assim, considerando o caso americano, mesmo tendo a intenção de expandir o atendimento do programa, garantir avanços nos padrões nutricionais da alimentação fornecida e estimular atividades educativas com vistas à melhoria da saúde e da qualidade de vida dos estudantes, o programa não se baseia numa lógica de direito. O fato da refeição não ser gratuita é fundamental para discutir essa questão sobre direito à alimentação.

Como já exposto, o NSLP compreende a venda das refeições para os alunos, existindo a situação de gratuidade apenas para aqueles que não têm condições de pagar pelo custo da alimentação enquanto encontram-se no horário escolar, diferentemente do caso brasileiro onde o programa é universal. Vale destacar que somente tem direito à gratuidade ou a preço reduzido aqueles alunos que comprovarem incapacidade de arcar com o custo da AE. Para tal corte utiliza-se por base a linha da pobreza ou ainda o fato de o aluno já participar de outros programas sociais, como o SNAP (USDA, 2017a). Assim, o programa atende gratuitamente somente parte dos alunos, aqueles que teriam necessidade.

Cabe destacar ainda diferenças da operacionalização e estrutura dos programas nos dois contextos. No Brasil, a AE é ofertada de modo gratuito para todos os alunos matriculados na rede pública de educação básica ao longo dos 200 dias letivos anuais. A Resolução 26, que atualizou as normativas do PNAE em 2013, estabeleceu a oferta de pelo menos três refeições (café da manhã, almoço e lanche) para os alunos matriculados nas escolas de tempo integral. E, as demais escolas com horário parcial, devem fornecer duas refeições (almoço e lanche). Mas, de um modo geral, não são estipulados os horários que as refeições devem ser servidas (BRASIL, 2013).

No caso americano, apesar de composta por distintos programas, a AE se caracteriza pela oferta de refeições cobradas, no entanto, em Minneapolis, tanto o café da manhã, como o lanche do *After School* são gratuitos. Devido ao elevado percentual de alunos elegíveis a gratuidade no distrito (próximo a 60%), há a possibilidade de que o café da manhã seja servido gratuitamente a todos os alunos, o que de um modo geral eleva a participação nessa refeição. E, ainda, também conforme orientação do USDA, o distrito não utiliza a categoria de pagamento de preço reduzido, apenas gratuidade ou preço integral, também devido ao elevado índice de elegibilidade a refeições gratuitas. Dessa forma, nesse distrito, a única refeição cobrada é o almoço e, mesmo assim, apenas para aproximadamente 40% dos alunos, aqueles que se enquadram na categoria de pagantes, mas que arcam somente com essa refeição.

Ainda, analisando o distrito de Minneapolis, observa-se que foram desenvolvidas uma série de estratégias locais para aumentar a participação dos alunos nos programas de AE. Pois ter um elevado consumo de refeições nas cafeterias escolares é fundamental para a viabilidade do programa, uma vez que, de acordo com a estrutura de funcionamento de repasse financeiro, o recebimento do recurso se dá por consumo, seja via reembolso ou por pagamento direto pelas refeições. Assim, o programa depende de

consumo em cada refeição para conseguir arcar com os custos envolvidos com a AE. Mesmo que o USDA determine que a gestão do serviço de AE seja operada sem fins lucrativos, no caso americano, para sucesso do programa precisa haver elevada participação dos alunos (GUNDERSON, 1971).

Corroborando com esses objetivos, o programa FTS foi criado nacionalmente a partir também da HHFKA visando estimular a oferta de alimentos frescos e locais, contribuindo não só para o aumento do consumo dos mesmos, mas também apoiando a realização de atividades educativas que envolvessem a temática da alimentação desde a produção dos alimentos até o consumo de diferentes preparações pelas crianças. Além disso, o FTS atuava colaborando com um sistema de produção sustentável, com menor impacto ambiental, à medida que apoiava pequenos e médios produtores de alimentos locais. E, com isso, apresentava uma alternativa ao então hegemônico apoio aos grandes produtores de monoculturas agrícolas e as grandes empresas ligadas ao processamento de produtos industrializados. Tudo isso contribuindo para um sistema que fortalecesse a economia local e apoiasse os agricultores no campo (USDA, 2018a).

Porém, é importante destacar que o momento da inflexão do programa, no início dos anos 2000, foi um ponto crítico no que diz respeito ao consumo. Isso porque as mudanças trazidas com as novas regras poderiam ser um desafio em relação ao aumento e/ou a manutenção da participação das crianças nas refeições escolares. Além disso, mais do que apenas fornecer alimentação e conseguir arcar com o custo da refeição, a nova lógica do programa visava ofertar refeições saudáveis, num ambiente que estimulasse a saúde e o bem-estar e a formação de bons hábitos alimentares. Ainda, a reforma da AE buscou garantir acesso à alimentação para um maior número de crianças de baixa renda, conseqüentemente, reduzindo a fome e a insegurança alimentar. Mas, também, buscava contribuir em grande medida para a redução dos assustadores índices de sobrepeso e obesidade na população infantil americana. Como exemplo destaca-se a *Local School Wellness Policy*, estipulada também pela HHFKA no sentido de que cada distrito escolar deve estabelecer uma política adaptada a realidade local incluindo minimamente: objetivos de promoção da nutrição e educação nutricional, atividade física e bem-estar; garantir que todos os alimentos vendidos na escola estejam de acordo com as diretrizes e que promovam a saúde e a redução da obesidade; publicitação do conteúdo e de atualização na política e garantir a participação de qualquer membro da comunidade escolar que desejar participar; periodicamente avalie e divulgue os resultados sobre a implementação da política apontados os progressos alcançados;

designar um ou mais profissionais para acompanhar o desenvolvimento das políticas nas escolas e a elaboração de um relatório geral sobre a implementação das políticas de bem-estar que deve ser submetido a *House of Representative* e *Senate* (U.S. CONGRESS, 2010, pág 3216).

Coube aos distritos escolares se adequarem em relação às mudanças provocadas pela HHFKA, uma vez que essa lei estabeleceu novas diretrizes nutricionais que modificavam a estrutura da AE. Como também enfrentaram o desafio de desenvolver o programa FTS com suas atividades educativas, de hortas escolares ou de compra local. Assim, como já discutido no capítulo anterior, coube ao USDA elaborar e publicar as novas diretrizes nutricionais para a AE, baseadas nas novas *American Dietary Guidelines* de 2010, a partir da realização de estudos e de consulta pública. Também a nível nacional, houve a manutenção e a criação de novos programas de *grants* para suporte ao NSLP, como o próprio programa FTS e outros *grants* de apoio as escolas, aos produtores e a pesquisas.

Nesse sentido, as instituições nacionais que apoiavam as mudanças que ocorriam na AE, como a NFTSN, tiveram papel fundamental na divulgação, pesquisa e estímulo as atividades do FTS. Ainda, as secretarias estaduais de educação, mas também as de saúde e agricultura, foram fundamentais na orientação e no apoio para que as escolas se adequassem as novas necessidades. E, a nível local, no caso do distrito de Minneapolis, houve estabelecimento de parcerias intersetoriais, contratação de novas equipes, criação de conselhos e de grupos de pesquisadores e apoiadores, sempre com objetivo de facilitar a implementação das mudanças e ampliar o acesso a alimentos frescos e locais e, também, o desenvolvimento de atividades educativas.

Assim, as estratégias desenvolvidas pelo distrito tinham como objetivo estimular a participação dos alunos no programa, conseguindo manter o interesse no consumo das refeições independentemente das mudanças. Não só a partir de atividades que buscassem envolver o interesse deles diretamente, mas também por meio de ações que auxiliassem a criar uma nova imagem sobre a AE, reduzindo o estigma até então associado ao programa. Ainda buscaram envolvimento dos pais para que os mesmos tivessem confiança na alimentação fornecida e incentivassem os filhos a comerem na escola, não mandando refeições de casa. Assim, o distrito poderia aumentar também a participação daqueles alunos de maior renda, que usualmente levam refeições.

Essa confluência de atores que são mobilizados por meio da trajetória de construção do PAE em âmbito local reforça a perspectiva de compreensão dos

processos de mediação política por ele propiciados (POTVAN; BISSET, 2008; BALL, 1993). No caso americano a compreensão das conexões entre o PAE e a consolidação de redes locais de “consumidores”, produtores, instituições acadêmicas, profissionais, em torno da valorização de princípios como o “local” associado a outros valores como o orgânico, o fresco, o saudável, etc, demanda um aprofundamento analítico. Uma vez que o presente estudo foi pautado em análise em perspectiva, norteadas por dimensões mais gerais que possibilitaram cotejar os dois casos, o diálogo com a literatura mais específica que vem tratando desse tema foi limitado e merece estudos futuros (DUPUIS; GOODMAN, 2005; GOODMAN; DUPUIS; GOODMAN, 2012).

Já no Brasil, devido ao diferente modo de repasse de recurso no PNAE, a estrutura de funcionamento do programa ocorre de modo distinto do americano, embora também descentralizado. Conforme já descrito em capítulo específico, a AE é fornecida de modo gratuito, sendo o recurso repassado do governo federal para as secretarias de educação estaduais ou municipais. O valor corresponde a um montante referente a um *per capita* diário para todas as refeições do ano todo, com base no total de alunos matriculados na escola no ano anterior, independentemente do consumo. Assim, o recurso recebido pode não corresponder necessariamente ao número de alunos realmente matriculados no ano escolar em questão, podendo estar a mais ou a menos. E, ainda, deve-se levar em conta que nem todos os alunos alimentam-se na escola, o que também contribui para diferenças entre o recurso previsto e o total de alunos que realmente fazem as refeições na escola ao longo do ano.

Assim como no caso americano, o momento de inflexão no Brasil também se caracterizou pela redefinição das diretrizes nutricionais, a partir de demandas principalmente de grupos de categoria profissionais, em especial de nutricionistas, como já apresentadas em capítulo próprio. A Resolução 26 previu a limitação de determinados alimentos e nutrientes, o que ocasionou necessidade de ajustes no cardápio até então utilizado, como a exclusão de embutidos, bebidas de baixo valor nutricional e de alimentos compostos, como bolos e doces prontos. Tais ajustes foram necessários em função da fixação das recomendações nutricionais adotadas, inclusive com propostas de valores inferiores as adotadas no caso americano, principalmente em relação ao sódio e gorduras totais (BRASIL, 2013).

Cabe destacar que, comparando o impacto das mudanças preconizadas pelas diretrizes nutricionais no cardápio brasileiro e no americano, pode-se dizer que de certa forma o caso americano foi mais marcante. Tal situação pode ser explicada

principalmente ao se analisar o impacto da mudança pelo ponto de vista da proposta do novo Guia Alimentar para a população brasileira (2015). O nível de utilização de alimentos processados e ultraprocessados era maior na AE nos EUA antes na inflexão, sendo a AE caracterizada por intensa oferta de refeições do tipo *fast food*, como *pizza*, sanduíches, frituras e bebidas açucaradas. Assim, as restrições subsequentes tiveram um impacto maior por representarem importantes mudanças no cardápio (BERGMAN EA et al, 2014). Acrescenta-se a isso o fato que há no PNAE a priorização pela utilização de gêneros básicos e in natura, como já apontado (CARVALHOSA & BURLANDY, 2017), devendo corresponder a 70% da compra.

Porém, por outro lado, em algumas situações no contexto brasileiro, apesar das novas diretrizes, as refeições ofertadas nos cardápios não atingem alguns nutrientes preconizados, como vitaminas e minerais. De acordo com os cardápios disponibilizados pela SEEDUC, em alguns casos, não há possibilidade de os alunos atingirem a recomendação das diretrizes nutricionais da AE com as refeições ofertadas. Tal fato também já foi apontado em estudo demonstrando que em algumas situações não é possível atingir a recomendação com o cardápio elaborado e que haveria necessidade de mais recurso para tornar tal fato possível (AQUINO; ESPEJO; VOESE, 2015).

Além disso, principalmente comparando a oferta de alimentação no PNAE com o NSLP, há pouca oferta de frutas e hortaliças. A oferta desses alimentos é de certo modo escassa, sendo que em determinados dias do cardápio brasileiro é possível que não tenha nenhuma fruta nem no café da manhã, nem no lanche. E, no almoço seja ofertado apenas um legume ou uma verdura (arroz, feijão, pepino e frango) e a sobremesa no dia seja um doce. Assim, caso o aluno negue esse único item, não irá consumir nenhuma porção de frutas ou hortaliças ao longo do dia todo que permanecer na escola. Tal fato é possível uma vez que a Resolução 26 prevê que a oferta de frutas e hortaliças seja de apenas três porções por semana (200g/aluno/semana) e a oferta de doces podendo ser de até duas porções por semana (110 kcal/porção) (BRASIL, 2013). Porém, ainda, conforme apontado pelo Relatório do CRN 4 sobre a qualidade das refeições ofertadas no PAE RJ alarmantes 87% das escolas pesquisadas não cumpriam a determinação da oferta de pelo menos 3 porções de semanais (CRN, 2013).

Ou seja, diferentemente do caso americano, no qual foi implantada a necessidade de oferta de pelo menos uma porção de fruta ou hortaliça em cada refeição, no caso brasileiro essa oferta é reduzida. Ainda, contribui para tal situação o fato de que também não há opção de balcão de salada em nenhuma escola brasileira como também não há

oferta de mais de uma opção para que possa haver escolha por parte dos alunos. Por dia é previsto que seja ofertado apenas uma opção de prato em cada refeição, não havendo possibilidade de escolha ou substituição por parte dos alunos caso rejeitem algum alimento ou refeição (BRASIL, 2013).

Acrescenta-se também que apesar das diretrizes nutricionais da Resolução 26 no que diz respeito às restrições e as proibições, a oferta de bolos e doces, assim como de sucos concentrados são rotineiras, mesmo não ultrapassando o limite semanal. E, ainda, é marcante a oferta de açúcar de adição (no achocolatado, café com leite e suco), carboidratos refinados na forma de pão e biscoitos como também o uso de margarina. Destaca-se com isso a presença de alimentos processados ou ultraprocessados, que segundo o Guia Alimentar deveriam ser evitados (BRASIL, 2014). Assim, aponta-se que a mudança ocorrida em relação ao cardápio no caso americano foi bastante acentuada, uma vez que modificou drasticamente o modelo de alimentação que ocorria anteriormente. E, já no caso brasileiro, as mudanças foram relativamente menos impactantes, e ainda algumas modificações precisariam ocorrer no sentido de possibilitarem melhorias.

Ainda, importante destacar que no caso brasileiro o cardápio não possui opções para escolha e nem opções para alunos com restrições, no caso de dieta vegana ou vegetariana, por exemplo. Como também, no geral, as escolas não estão preparadas para atender essas necessidades adequadamente.

Apesar de preconizado na lei, de acordo com os relatos colhidos durante o estudo, as escolas apenas estariam prontas para atender algum tipo de refeição diferenciada caso fosse solicitado com antecedência. Porém, conforme observado nas visitas, houve situação de os alunos se declararem vegetarianos na hora de se servirem das refeições e, no caso, a única opção de refeição disponível ser composta por carne sem opção de separação. E, assim, os alunos consumirem apenas macarrão puro sem nenhum complemento.

Em contraponto, no caso americano diariamente são disponibilizadas opções variadas no cardápio de modo a atender necessidades nutricionais específicas ou adaptações em função de cultura/etnia. Assim, diariamente há oferta de opção vegana, sem glúten, sem lactose e ainda o cardápio contempla pratos de diferentes culturas, como a latina e somali, principalmente, além de culinária adequada à cultura nativa em algumas escolas.

Também, observa-se que além dos fatores já citados que podem contribuir para que os alunos não consigam atingir as recomendações nutricionais preconizadas com a AE, é importante destacar também o fato que, em alguns casos, as refeições são pouco atraentes para os alunos. E, tal fato pode impactar o interesse dos alunos pelas refeições, principalmente daqueles adolescentes (MUNIZ & CARVALHO, 2007). Além desse fato, existem situações já relatadas, inclusive por órgãos de controle, sobre inadequações diversas nos cardápios (BRASIL, 2016) e na qualidade das refeições oferecidas (CRN, 2013). Como por exemplo, a falta de oferta de refeições (sendo servido apenas um lanche), substituições de alimentos inadequadas nos cardápios, oferta de alimentos proibidos ou restritos (além do permitido) e, ainda, substituições do proposto no cardápio por produtos mais baratos e de baixa qualidade que, em muitos casos, não são bem aceitos.

Assim, torna-se importante analisar esses fatores apontados, dentre outros, que podem estar influenciando a situação de apenas um pouco mais da metade dos alunos (62%) realizarem as refeições ofertadas pelo PAE RJ (ibid).

Porém, por outro lado, também importa observar que esse percentual de participação no programa, de certo modo pode contribuir para com que seja possível a oferta da AE, uma vez que o recurso repassado só é suficiente dado ao fato que nem todos os alunos fazem as refeições no ambiente escolar. Ainda, acrescenta-se que, como já apontado por alguns autores, o recurso *per capita* repassado pelo FNDE assim como o complemento estadual, são insuficientes para atender o preconizado pelas diretrizes nutricionais do PNAE, só sendo possível uma vez que nem todos os alunos consomem as refeições nas escolas (SILVA, 2015; AQUINO, ESPEJO, VOESE, 2015).

Assim, em oposição a situação do programa americano, que estimula a participação dos alunos na AE, no caso brasileiro observa-se que diversos fatores acabam por não incentivar que os alunos façam as refeições nas escolas ou que tenham um consumo aquém do preconizado. Desse modo, considerando a situação da estrutura financeira atualmente do programa, no caso brasileiro, uma menor participação facilita sua viabilidade. Por outro lado, no contexto americano, uma maior participação, pelo fato de estar relacionada com o aumento da arrecadação, favorece a viabilidade do programa (HONG, 2015).

Ainda, importante destacar o quanto aspectos relacionados à estrutura física operacional como também da própria operacionalização do programa podem afetar o funcionamento e a qualidade das refeições nos dois contextos.

Nos EUA a falta de cozinha e/ou de estrutura para o preparo das refeições nas escolas foi consequência de um modelo que utilizava apenas preparações prontas, que somente aquecia e servia. Tal situação, que culminou na década de 1990, era enfrentada por grande parte do país, assim como por praticamente todas as escolas do distrito de Minneapolis, e foi fator decisivo uma vez que impossibilitava que as refeições fossem elaboradas nas escolas. Assim, quando se optou por um modelo no qual as refeições tivessem por base a utilização de ingredientes frescos e in natura houve a necessidade de estrutura física adequada. Esse foi um dos desafios enfrentados pelo distrito para reiniciar o preparo de refeições nas escolas e a oferta de alimentação fresca e saudável.

Apesar disso, se destaca a existência de uma noção difundida de que os alimentos devem chegar na cozinha já pré-processados, vindos de uma indústria processadora de alimentos. Como também a noção presente de que um serviço de alimentação depende de uma gama de equipamentos e utensílios capazes de propiciarem o máximo de infraestrutura capazes de auxiliar e otimizar o preparo, dependendo assim o mínimo de trabalho manual. Assim, no contexto americano, houve a necessidade de que as cozinhas escolares fossem reconstruídas e reequipadas adequadamente a fim de retomarem sua função. Diferentemente do contexto brasileiro, as cozinhas americanas têm estrutura adequada para o preparo das refeições. As que por ventura ainda não possuem a estrutura completa utilizam cardápio adaptado, mas de modo a manter a oferta conforme as exigências e recebem as refeições prontas para serem servidas.

Porém, deve-se destacar que tal processo, dependente de terceiros, envolve outros atores e também mais transporte e embalagens, que acabam por incorrer em mais custos. Além disso, esse sistema de produção exige adequadas condições de conservação e armazenamento, seja pelo uso de resfriamento e congelamento, como também envolve a utilização de alimentos enlatados ou em conserva, que dependem do uso de substâncias conservadoras, como o sódio.

Assim, no caso brasileiro, a falta de estrutura e de equipamentos nas cozinhas prejudica as condições de preparo das refeições, como também não garante a elaboração de preparações seguras do ponto de vista sanitário. Existem cozinhas que foram construídas há muitos anos e que necessitam de adequações e reformas por apresentarem muitas irregularidades nas instalações físicas. Ou ainda são instalações alugadas e provisórias, mas que a situação adaptada vem se estendendo por anos. Nesse sentido, são frequentes estruturas nas quais faltem áreas adequadas para recebimento e armazenamento, assim como os ambientes são inapropriados para o serviço, não tendo

área adequada também para higienização e, ainda, são quentes e sem ventilação. Outro ponto crítico e que em grande medida se contrapõe a realidade do caso americano é a inadequação ou a ausência de equipamentos e utensílios básicos para o preparo das refeições, que além de sobrecarregarem os funcionários no preparo, também oferecem risco devido as más condições de produção (BRASIL, 2016).

Acrescenta-se que, diferentemente do caso americano, para o preparo das refeições, os itens adquiridos, em sua maioria, ainda necessitam de preparo, vide a lista de gêneros autorizados para compra pela SEEDUC. As frutas e hortaliças são entregues in natura, ainda necessitando de higienização e fracionamento. Inclusive itens que demandam cuidados no processo de lavagem e desinfecção, como os vegetais folhosos, assim como aqueles que exigem tempo e/ou força, como abóbora e alho são entregues ainda em sua forma in natura.

Tais aspectos se dão tanto por influência cultural, de entendimento de que todas essas etapas fazem parte do processo de preparo, como também por necessidade de redução de custo por falta de recurso, adquirindo os alimentos ainda sem nenhum processamento, que dificilmente terão passado por alguma indústria. Ainda os produtos de origem animal, como as carnes fornecidas para o PAE RJ, exigem um pré-preparo que demanda tempo, muitas vezes tendo que ser iniciado de véspera. Também as bebidas ofertadas, como as a base de leite ou os sucos precisam de manipulação, necessitando de adição de açúcar e porcionamento em canecas, não sendo preparações individuais como no caso americano. Tais atividades demandam muito tempo, sobrecarregam os funcionários e inviabilizam que haja mudanças na alimentação uma vez que já há muito trabalho.

Dito isso, cabe destacar que no caso brasileiro, como observado nesse estudo, há insuficiência no que diz respeito a mão de obra. Os profissionais que atuam no preparo das refeições, em sua maioria mulheres conhecidas como merendeiras, acabam por serem sobrecarregadas em suas tarefas. Contribuem para esse fato tanto o número reduzido de profissionais como as condições de trabalho. No PAE RJ, não há um quantitativo suficiente de merendeiras para o preparo das refeições, como também as mesmas têm a função de desenvolver todas as atividades na cozinha e no refeitório, inclusive a limpeza e a lavagem dos utensílios. Uma vez que os funcionários contratados para a limpeza da escola não se responsabilizam por essas áreas.

Ainda, as condições de contratação pela empresa terceirizada são bastante precárias, tanto em termos de carga horária, considerando a intensidade e as condições

das atividades desempenhadas, como por atraso no salário, no décimo terceiro salário e também no auxílio transporte. Tais informações foram coletadas no período do estudo em entrevistas com as merendeiras e que se queixaram ainda de que, anteriormente, quando a atividade era desempenhada por concursadas, o número de profissionais era maior, mesmo a terceirizada tendo contratado parte das merendeiras antigas para continuarem atuando na AE.

Acrescenta-se o fato que no caso brasileiro utiliza-se material reutilizável na cozinha, como canecas e pratos plásticos, o que apesar de gerar menos lixo, resulta em trabalho de higienização. Principalmente em casos nos quais não há quantidade suficiente para servir todos os alunos, como observado em alguns casos e precisa haver higienização durante o processo de distribuição.

Já no caso americano, um dos desafios diz respeito ao fato de todo material utilizado na cafeteria ser descartável. Apesar de haver a separação do lixo reciclável do comum e do orgânico pelas próprias crianças e, também, de haver programa de coleta para compostagem pela prefeitura na maioria das escolas, a quantidade de descarte gerado é bastante elevada. Uma das justificativas para o uso de descartáveis é não precisar higienizar os utensílios utilizados nas distribuições das refeições. Mas, apesar disso, no caso americano há designação de funcionário para serviço de limpeza e higienização dos utensílios no geral.

Inclusive acrescenta-se que, no contexto americano, há atuação de diferentes profissionais nas cozinhas, além das tradicionais merendeiras, as *lunch ladies*. Nas escolas maiores há presença ainda de chefe de cozinha e, em todos os casos, há auxiliares de serviço e um coordenador da cafeteria, responsável por registrar as refeições servidas. Acrescenta-se que os funcionários são contratados pelo próprio distrito escolar, não sendo serviço terceirizado, e há diferentes modalidades de contratações. Importante destacar que aqueles que têm contratos de poucas horas/semana possuem uma relação mais precarizada de trabalho, não tendo direito aos benefícios, como seguro saúde. Por outro lado, segundo relatos e conforme observado a atividade na cozinha escolar não aparentou ser uma atividade com sobrecarga, principalmente ao se comparar com a atuação em restaurantes. Há critérios específicos para contratação dos funcionários que, conforme apresentado anteriormente, precisam ter experiência na área e também atenderem à exigência de formação continuada com carga horária mínima anual, que varia de acordo com o cargo (USDA, 2015a).

No que diz respeito à gestão da AE, no Brasil, cabe ao nutricionista RT a coordenação das ações do PAE. Além disso, como já exposto, o nutricionista tem a responsabilidade pela elaboração do cardápio e pela supervisão da aquisição dos gêneros e do preparo das refeições, além das atividades de EAN e do diagnóstico nutricional. Destaca-se que tanto a garantia da existência desse profissional na AE como suas atribuições foram demandas do próprio seguimento dos profissionais nutricionistas em busca de possibilitar maior adequação nas ações do PAE pela presença de profissional adequado (CRN, 2013). Sendo assim, esse é um profissional essencial para o desenvolvimento do programa que, além das atividades de gestão, deve desempenhar uma gama de ações diretamente nas escolas. Ou seja, torna-se fundamental a existência de um quantitativo adequado desses profissionais para realização de todas as demandas. Considerando que no estado do RJ houve opção por terceirização do serviço de alimentação nas escolas, as nutricionistas das empresas contratadas passaram a serem as responsáveis pelas atividades de supervisão do preparo das refeições. Mas, as demais atividades continuam sendo de responsabilidade da nutricionista da SEEDUC.

Apesar de o número de municípios com nutricionistas ter aumentado no início dos anos 2000 (BRASIL, 2012), o número desse profissional no estado está muito abaixo dos parâmetros legais previstos, conforme o cálculo estabelecido pelo CFN. Tal inadequação permanece mesmo considerando a totalidade de nutricionistas da SEEDUC, que é de apenas um profissional, e pelas empresas terceirizadas. Segundo levantamentos realizados, deveria haver contratação de mais de 300 profissionais para atender o preconizado e viabilizar o desenvolvimento adequado das ações que competem ao nutricionista no PAE (CRN, 2013; BRASIL, 2016).

Ainda considerando as ações de gestão do PAE, destaca-se o papel do diretor escolar como responsável pelo recebimento do recurso e pelo cumprimento das diretrizes do PAE. Porém, o diretor já acaba sendo um profissional sobrecarregado considerando toda função relativa a gestão escolar que já possui e que ainda não possui formação ou treinamento para atuar nas ações relativas a AE.

Além disso, o CAE tem o papel de fiscalizar não só a execução do recurso do programa, realizando a prestação de contas, como também fiscalizar a gestão e a execução do PAE. Por uma série de fatores apontados anteriormente, essas atividades são bastante limitadas, o que acaba por prejudicar o funcionamento adequado do programa.

Por outro lado, no contexto americano a gestão do programa é feita por outros profissionais, que não o nutricionista. Sendo assim, a direção do serviço de alimentação é área responsável por todas as atividades desenvolvidas na AE e não é uma atividade exclusiva de nutricionista, embora haja exigência de formação na área de alimentação e/ou experiência em serviços de alimentação.

Assim, comparando o caso brasileiro com o americano, destaca-se que as atividades que no Brasil são de responsabilidade do profissional nutricionista não são exclusivas desse profissional nos EUA. Como apontado, há uma gama de outros profissionais que podem desenvolver as diversas atividades, sendo exigida formação e/ou experiência, dependendo do cargo, mas todos devem cumprir uma carga horária anual de formação continuada específica sobre o programa de AE.

Porém, acrescenta-se que é no setor de alimentação e nutrição do departamento de educação estadual que os nutricionistas mais atuam. Esses profissionais são os responsáveis pela elaboração e aplicação dos treinamentos, verificação da correta execução do programa pelos distritos, pelo repasse do recurso correspondente aos diversos programas que compõem a AE do USDA aos distritos e, ainda, pela supervisão direta nas escolas (*reviewers*). Assim, existe essa função de supervisão do programa que é realizada por nutricionista, estando vinculado a outro nível de governo, diferente daquele que executa o serviço.

Assim, no caso brasileiro existe uma gama de atividades que são de responsabilidade exclusiva do profissional nutricionista, tendo sido pauta de luta a inclusão desse profissional como obrigatória para o funcionamento do PAE. Porém a inadequada presença desses profissionais por falta de contratação não permite que o desenvolvimento adequado das diretrizes da AE, sobrecarregando os poucos profissionais existentes e prejudicando uma eficiente execução do programa.

A falta de EAN prejudica o consumo adequado, mas também todos esses fatores citados. É responsabilidade da Secretaria Estadual de Educação tanto as ações de educação alimentar e nutricional como a garantia de estrutura física das escolas e dos recursos humanos da unidade de AE assegurando que a oferta da alimentação nas escolas se dê em conformidade com as necessidades nutricionais dos alunos (BRASIL, 2013).

Considerando-se o caso americano, um dos grandes desafios foi essa mudança no modo de produção das refeições. Ao mesmo tempo que a nível nacional a lei HRFKA atualizou as diretrizes nutricionais, trazendo uma gama de mudanças que deveriam ser

implementadas na AE, o distrito de Minneapolis tomou essa como uma oportunidade de virada. Além das estratégias utilizadas já enumeradas, houve a contratação de novo diretor do serviço de AE, que tinha como objetivo conseguir implantar as mudanças alterando radicalmente a visão sobre a AE. Deixar de servir refeições que eram pouco nutritivas, saborosas e atraentes, para ofertar refeições frescas, saudáveis, locais e saborosas. O desafio foi conseguir mudar o sistema e possibilitar a oferta desse tipo de refeição na AE.

No Brasil, a proposta do programa é garantir a SAN e o DHAA, ofertando alimentação adequada e saudável de modo gratuito, que atendam às necessidades nutricionais estipuladas e respeitem a cultura e o hábito local, apoiando o desenvolvimento sustentável por meio da compra da AF. Porém, como já salientado, a realidade do PAE RJ, por uma série de razões apontadas, tem seus objetivos comprometidos, tanto do ponto de vista da SAN como de violação de direito.

4.3 COMPRA DA AF E COMPRA LOCAL

Nos EUA, no bojo da reforma da AE, a inclusão da relevância da compra local merece destaque. A ideia da compra local no redesenho do programa era tido como fator importante, pois contribuiria não só no aumento da oferta de frutas e vegetais frescos para a AE, mas também para mover o sistema alimentar na direção de um desenvolvimento sustentável. Tal fator era considerado bastante relevante pelas organizações da sociedade civil ligadas a grupos de agricultores, como também de educadores e daqueles ligados a segurança alimentar que defendiam mudanças no programa de AE e no sistema alimentar como um todo (BENSON & LOTT, 2012).

Diferentemente do caso brasileiro, que com a Lei 11.947 buscou incluir a compra institucional da AF para o PNAE como estratégia de apoiar determinada categoria de agricultores, o FTS é uma estratégia de compra local sem associação a um grupo específico de agricultores. Assim, apesar da relevância que a compra local continua tendo no que diz respeito ao impacto no desenvolvimento local e na oferta de alimentos frescos para as escolas, deve-se levar em conta que nem sempre a compra local está associada a um sistema alimentar sustentável. A armadilha do local (*local trap*), como sugerem alguns autores, é um conceito que justamente aponta para o perigo de associar o local, enquanto localização, a um sistema mais sustentável (HINRICHS, 2003; CAMPBELL, 2004). Um dos perigos é a facilidade na qual pode haver cooptação do

termo por setores interessados, assim como o ocorreu com outros termos, como o orgânico, por exemplo. Essa dinâmica reforça a importância dos referenciais analíticos aqui utilizados que destacam a compreensão das disputas de ideias em articulação com interesses em um dado contexto institucional (HALL, TAYLOR, 2003; FLEXOR; LEITE, 2007; GRISA, 2010). O outro é o fato de uma produção somente em termos de escala ou distância ser associada a práticas sustentáveis, ainda que a menor distância entre produção e consumo realmente possa ter impactos ecológicos.

Cabe destacar então que a compra local por si só, sem maiores definições sobre os aspectos que envolvem essa produção, não traz benefícios ou impactos significativos em termos de contribuição para um sistema mais sustentável. Assim, as estratégias de compra local que realmente busquem contribuir com o desenvolvimento sustentável, além de ter impacto positivo do ponto de vista ambiental, também devem contribuir para o desenvolvimento do ponto de vista social, econômico e nutricional (MORGAN & SONNINO, 2008). Acrescenta-se que a discussão em torno das implicações da compra local é então mais do que uma questão teórica, sendo também política, uma vez que o Estado tem utilizado seu poder de compra pública para comprar alimentos locais, como no caso americano.

Diferentemente do caso brasileiro, nos EUA a compra local foi um dos pilares do movimento FTS. O FTS buscava estratégias de melhorar a qualidade da AE e os pioneiros nas iniciativas buscavam comprar alimentos diretamente de produtores locais, aumentando a oferta de gêneros frescos, mas também aproveitando os alimentos da região e ainda contribuindo para investir na comunidade. E essa foi a proposta incluída na HHFKA, a criação do programa FTS como estímulo à compra local para a AE. Destaca-se que inclusive marcou o momento no qual pela primeira vez se disponibilizou recurso financeiro especificamente para esse programa (U.S. CONGRESS, 2010).

Como já apontado, o programa FTS não é mandatório e tanto as atividades educativas quanto as de compra local devem partir da própria iniciativa local. Ou seja, foi estipulado na lei federal recursos financeiros na forma de apoio para que instituições, escolas ou agricultores pudessem implementar o programa FTS. Assim, o documento de criação do programa apenas mencionava o estímulo a compra local e as regras para tal, sem determinar nenhum outro aspecto que pudesse orientar a compra no sentido de um tipo específico de práticas agrícolas ou de produtores a serem considerados. Posto isso, caberia a cada interessado em concorrer aos *grants* definir o que seria considerado local,

como também podem acrescentar outros critérios que sejam identificados como relevantes para a compra local para a AE (ibid).

Desse modo, como analisado nessa pesquisa, para iniciar a compra local, o distrito de Minneapolis definiu o que seria considerado alimento local, em termos de distância (até 100 milhas da cidade), mas também estabeleceu estratégias e critérios em relação aos produtores e aos alimentos a serem adquiridos prioritariamente nas compras locais. O instrumento de compra foi construído levando em conta os critérios definidos, utilizando um sistema de pontuação de modo que fosse possível incluir mecanismos de priorizar aqueles agricultores que atendessem os critérios estabelecidos. Como já apontado anteriormente, os critérios são relacionados a práticas sustentáveis, qualidade dos itens, equidade, conexão com a comunidade, dentre outros (MPS, 2016).

Destaca-se que, em relação as normativas que orientavam os procedimentos a compra local, até 2007 não era claro na lei a possibilidade de priorizar a compra local no processo de compra pública (MORGAN & SONNINO, 2008). De modo a manter a competitividade do processo, não era possível especificar a intenção de compra de alimentos locais ou de determinada região ou estado. Somente após 2008, com a aprovação da nova *Farm Bill* que atualizou a NSLA, passou a ser possível que no procedimento licitatório a compra local fosse colocada como prioritária. Isso foi possível a partir da criação pelo governo federal da *Geographic Preference*, ou seja, a possibilidade de explicitar a intenção de compra de alimentos produzidos em determinada região, cabendo ao nível local a definição do que consideraria *local*. Tal orientação teve como objetivo encorajar instituições a comprarem alimentos locais não processados e ocorreu após pressão de grupos da sociedade civil que lutavam por mudanças na AE (USDA, 2011a).

Com isso, o distrito deu início às compras locais através de um processo transparente e participativo, utilizando o instrumento de compra elaborado localmente para o FTS. Assim, após a divulgação pública de abertura do processo de compras, há uma série de etapas centralizadas na coordenação do FTS do distrito, nas quais todo o processo é explicado e os produtores são convidados a tirarem dúvidas e trocarem experiências sobre o processo da compra pública ao longo das etapas. Também, são realizadas visitas de orientação pela equipe aos espaços de produção com vistas a auxiliar a correção de eventuais inadequações do ponto de vista de sanitário. Conforme relatado pelos agricultores, inicialmente o processo aparentava ser bastante complexo e com muitas exigências, mas, após as etapas irem sendo cumpridas e haver a

possibilidade de flexibilização e diálogo o processo se mostrou menos desgastante (MPS, 2016). Inclusive que o esforço na organização para ser possível a participação no processo, e também o apoio recebido tinha o potencial de auxiliar agricultores ou cooperativas a entrarem em outros mercados. Como relatado tanto por um representante de uma cooperativa entrevistada como também pela coordenadora do FTS, a experiência decorrente do processo de participação no FTS teria contribuído para entrada de alguns agricultores em novos canais de comercialização.

Como dito anteriormente, vale aprofundar as análises sobre a construção de redes locais de “consumidores”, produtores, instituições acadêmicas, profissionais, em torno da AE, com base em princípios e valores sobre o “local”, em articulação com outros propulsores da saúde e agricultura (DUPUIS; GOODMAN, 2005; GOODMAN; DUPUIS; GOODMAN, 2012).

Outro ponto importante que merece destaque, nesse caso em relação a AF brasileira, diz respeito a romantização que por vezes é associada a AF. Como já apontado anteriormente, a categoria de AF foi criada a partir de intenções políticas e sociais a fim de diferenciar determinado grupo de agricultores na busca por políticas públicas de apoio a esse seguimento. Porém, apesar dos critérios que delimitam a inclusão nessa categoria, esse ainda é um seguimento heterogêneo, e que por vezes é associado a um modelo camponês ou a um modelo de vida no campo (GUANZIROLI & CARDIM, 1999; NAVARRO & PEDROSO, 2011). Ou ainda há associação a um método de produção de base sustentável, como a agroecologia ou a agricultura orgânica, o que de fato não acontece. Porém, é importante salientar que a diversidade da composição que abarca a categoria da AF brasileira deve ser continuamente analisada e tal heterogeneidade levada em conta ao se traçar objetivos de políticas públicas.

Tais papéis mencionados acima e identificados tanto à categoria de AF brasileira como às *Small Family Farms* remetem a noção de multifuncionalidade da AF. Os aspectos que envolvem esse entendimento de que a agricultura teria diferentes funções, a saber – produtiva, ambiental e social, haviam sido discutidos na França desde o final da década de 1990, mesmo antes do uso do termo multifuncionalidade. Essa noção considera a agricultura para além do papel da produção agrícola, incluindo aspectos como a conservação ambiental e desenvolvimento sustentável, no que poderia ser considerado a função ambiental da agricultura e ainda uma função social, considerando as possíveis identidades sociais e seus modos de vida (CAZELLA, BONNAL, MALUF, 2009). Dito isso, acrescenta-se que no Brasil, o conceito de multifuncionalidade

contribuiu para legitimar a AF diante do cenário político brasileiro, o que assegurou maior visibilidade à mesma, apesar da discussão existente em torno da diversidade do próprio seguimento de AF brasileira.

Com isso cabe destacar que a escolha do instrumento para seleção dos agricultores no processo de compra pública para a AE, tanto no nível federal no caso brasileiro quanto no nível local no caso americano, utilizou estratégias para priorizar determinados estratos da AF.

No caso brasileiro, como já analisado, a compra da AF foi incluída ainda em 2009 na Lei 11.947 e tornou obrigatório o uso de 30% do recurso repassado pelo FNDE para aquisição de gênero da AF para a AE, com dispensa de licitação e preço compatível com o do mercado local. Ainda, em relação a compra houve a especificação a nível federal em relação a priorização de *assentamentos da reforma agrária, das comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas*. E, também fez determinações em relação ao local de produção, devendo ser priorizada aquela produzida em *âmbito local, regional, territorial, estadual e nacional*, nesta ordem (BRASIL, 2009).

Ainda outras estratégias foram apontadas na legislação brasileira com vistas a facilitar o fornecimento pela AF, como o respeito a safra e a sazonalidade, incluindo a diversificação e a possibilidade de entregas fracionadas. Também foram incluídas a exigência da DAP, que apesar de também causar alguns entraves, direciona a venda àqueles enquadrados como agricultores familiares e também existe a priorização de compra de grupos formais em detrimento de agricultores individuais. Tal prática favorece o cooperativismo, o que facilita a realização das atividades técnicas, de gestão e logísticas. Sendo previsto também a priorização dos alimentos produzidos de modo orgânico/agroecológico, com inclusive maior repasse de recurso para aqueles produzidos organicamente (BRASIL, 2009a). Com isso a legislação proposta visava apoiar seguimentos específicos de agricultores entre aqueles da categoria de AF.

Já nos EUA a lei federal HRFKA de 2010 previu a criação do FTS, reconhecendo a compra local como estratégia de apoio à oferta de gêneros frescos e saudáveis nas escolas. Para isso destinou *grants* para o programa a fim de apoiar essas iniciativas. Porém não é prevista a obrigatoriedade da compra e nem indicado determinado grupo de agricultores a participarem. Apesar disso há na lei a especificação de possíveis beneficiários dos *grants* aquelas organizações indígenas e também produtores agrícolas organizados em grupos ou não. Mas, por outro lado, localmente o distrito de

Minneapolis optou por fortalecer o FTS. Implantou a compra local não só para aumentar a oferta de alimentos frescos, mas também com cunho educativo e como estratégia de fortalecer a comunidade. Para isso definiu critérios que priorizassem aspectos considerados relevantes, com destaque para priorização de grupos minoritários ou em desvantagens sociais, locais, com unidades produtivas de porte pequeno a médio e com práticas agrícolas sustentáveis (preocupações além da certificação orgânica) (MPS, 2016).

4.3.1 O mercado institucional como uma oportunidade para os agricultores familiares

Com isso o mercado institucional da AE, tanto no Brasil como nos EUA, tornou-se uma opção promissora para os agricultores familiares, uma vez que nos dois países, mesmo que em diferentes escalas, as políticas públicas de apoio a agricultura sempre ocorreram prioritariamente para os grandes produtores rurais. Nos EUA os pequenos e médios agricultores são produtores de alimentos, normalmente de frutas e verduras (*specialty crops*), ou até produtores de animais (gados, porcos ou aves), mas que não tem volume ou intenção de vender para o USDA como *commodities* por conta do baixo preço de venda e da quase intrínseca necessidade de usar agrotóxicos para ser possível a venda. Além disso, esses agricultores enfrentam dificuldade de entrada nos grandes mercados para a comercialização de seus produtos principalmente por questões sanitárias, pois há a exigência de possuírem certificação de boas práticas agrícolas (GAP) para a venda *wholesale*, algo praticamente inviável para um produtor de pequeno/médio porte. Com isso, esses agricultores escoam seus produtos por meio da venda direta via CSA, feiras de agricultores ou até mesmo para alguns restaurantes. Existe também a possibilidade de fornecimento para pequenos mercados locais organizados na forma de cooperativas que cada vez mais vem aceitando e valorizando produtos de pequenos produtores locais. Tanto as associações e as cooperativas de agricultores como os recentes *food-hubs* são estruturas que apoiam a comercialização dos alimentos produzidos por pequenos agricultores locais, uma vez que auxiliam na logística, na higienização e na comercialização, favorecendo a entrada no mercado, sendo, portanto, estruturas importantes.

Acrescenta-se que no Brasil os AF são responsáveis por importante parcela de produção responsável por abastecer a mesa dos brasileiros (IBGE, 2006). Porém, apesar disso, historicamente as políticas públicas de apoio a produção agrícola são direcionadas

ao agronegócio. As compras institucionais assim como as políticas de apoio a AF, mas também a própria criação da categoria de AF no Brasil, datam da década de 1990, quando houve avanços no sentido de fortalecer esse seguimento. Porém os agricultores familiares ainda enfrentam grandes desafios tanto para a produção no campo como para o escoamento dela. Em grande medida a comercialização dos alimentos é feita em grandes unidades de abastecimento, como a CEASA RJ, no caso do RJ, como também para feiras e para as redes varejistas locais. Porém, é comum a figura de intermediários que fazem a logística entre produção e comercialização, mas que não necessariamente apresenta uma situação vantajosa para os pequenos agricultores, pelo contrário.

O mercado institucional da AE aparece então como uma possibilidade promissora, uma vez que possuiu um grande poder de compra. No caso brasileiro o mercado institucional para a AF, que compreende tanto a venda para o PAA quanto para o PNAE, se apresentaram como importantes conquistas no sentido de apoio à AF. Porém, por outro lado, existem importantes desafios a serem enfrentados para que realmente alcance seus objetivos e beneficie a AF. O estado do RJ, apesar do avanço quantitativo em relação ao percentual de compra da AF para a AE, enfrenta desafios no sentido de ampliar a compra de alimentos da AF para um maior número de escolas da rede estadual de educação, seja por parte das escolas seja por parte dos agricultores.

Além disso, os agricultores enfrentam desafios no sentido de conseguirem cumprir as exigências para participar do processo da chamada pública como também em cumprir prazos, que por vezes são curtos. Para isso houve necessidade de estruturação técnica por parte dos agricultores e de cooperativas/associações de modo a se capacitarem para participar da chamada pública. Esse processo se deu para alguns agricultores, em especial aqueles cooperativados e que tinham condições de se ausentarem do trabalho na terra para investir em canais de venda.

Porém, ainda há o desafio por parte dos agricultores em relação à operacionalização e distribuição dos alimentos, uma vez que cabe a eles fazer a entrega nas escolas e que, em alguns casos, há a necessidade de percorrer longas distâncias, ou ainda de enfrentar difícil acesso, seja por falta de estradas adequadas ou por questões de segurança. E, como já apontado anteriormente, um dos desafios recentes no caso do Rio de Janeiro diz respeito ao arbitrário descumprimento da legislação por parte da SEEDUC em relação ao preço de compra. Não mais se realiza tomada de três preços de mercado, sendo utilizada apenas a tabela da FGV como preço fixo máximo determinado no momento de lançamento da chamada pública. Tal fato afeta ainda mais o interesse e

a viabilidade de participação dos agricultores na chamada pública no estado por não incluir a oscilação do preço ao longo do tempo como também não incluir margem para o transporte.

Além disso, como observado na pesquisa, existem ainda dificuldades em relação às condições locais de cada escola para o recebimento, armazenamento e preparo dos alimentos. A falta de estrutura mínima, em muitos casos, inviabiliza a conservação e uso adequado dos gêneros, sejam eles da AF ou não. Além disso, também os cardápios poderiam incluir maior oferta de alimentos frescos diariamente, aumentando assim a possibilidade de maior compra da AF como também de aceitação por parte dos escolares. Com isso a presença de nutricionistas para atividades de EAN além de supervisão das etapas relativas ao preparo das refeições faz-se fundamental. Como também a inclusão da alimentação adequada e saudável como conteúdo interdisciplinar na escola, fazendo parte do projeto político pedagógico das escolas, como proposto na lei. Esses fatores poderiam contribuir para aumento da demanda e de consumo de alimentos frescos advindos da AF, atendendo assim os objetivos e diretrizes do programa.

Já no distrito de Minneapolis, além de a venda para AE ser considerada um mercado em expansão, os agricultores e as cooperativas tem interesse em participar do programa por julgarem importante sua participação num programa que tem por objetivo apoiar a mudança necessária na AE. Existe motivação por parte dos agricultores em fornecerem e interagirem com a escola, fator que é inclusive valorizado na escolha dos agricultores no processo de compra. Existe também o fato de que há flexibilidade por parte do distrito em aceitar mudanças na entrega dos alimentos, como em caso de perda da produção, como também de absorver aqueles itens que os agricultores não conseguem vender, como os alimentos que tem menor valor de mercado ou por tamanho ou por formato fora do padrão. Assim, a compra local tem se dado numa relação de parceria que busca melhorar o processo buscando manter ano a ano os mesmos agricultores.

Há a intenção, por parte do distrito, que as etapas do processo de compra de certo modo auxiliem os agricultores a se fortalecerem, se estruturarem e terem condições de venderem mais e variarem suas produções. Inclusive a coordenação do programa defende que ao cumprirem as etapas burocráticas, principalmente as relativas à elaboração de um plano de segurança alimentar na produção, os agricultores estão se qualificando para alcançarem novos mercados. Para isso há muito contato entre os

agricultores e o distrito escolar, que inclusive possui um funcionário exclusivo para coordenação do FTS, visando auxiliar a adequação e a venda para a AE. Porém, apesar dos nítidos esforços do distrito, inclusive reconhecidos pelos agricultores, o mercado institucional para AE ainda representar apenas uma pequena parcela das vendas, que precisaria ainda crescer significativamente para ser representativo.

Assim, importante destacar que há diferentes dificuldades sendo enfrentadas em ambos os casos para ampliar e qualificar a compra local apesar dos recentes avanços alcançados nos dois contextos. O **Quadro 29** abaixo apresenta dados relativos ao sistema escolar e a compra da AF para a AE tanto no Brasil quanto nos EUA.

Quadro 29: Demonstração de dados relacionados às realidades escolares e da compra da AF para a AE no Brasil e nos EUA

	Brasil	EUA
Quantidade de Estados	26 e o distrito federal	50
Quantidade de Municípios / Distritos escolares	5.570	13.051
População nacional	194,9 milhões de habitantes	309,3 milhões de habitantes
Quanto de recurso investido na AE a nível nacional	R\$ 3.882 milhões	\$21.785 milhões ^I
Quanto de recurso investido na compra da AF ou compra local a nível nacional	R\$ 858 milhões em compra da AF ^{II}	\$789 milhões em compra local
Quantas escolas públicas a nível nacional	190.666 ^{III}	98.176
Quantas escolas compram da AF ou compram local a nível nacional	Não há dado	42.587
Quantos municípios e/ou estados compram da AF ou compram local	4.590 ^{IV}	4.322 ^V
	Rio de Janeiro/ Niterói	Minnesota/ Minneapolis
População do estado	15.989.929 habitantes	5.303.925 habitantes
Total de escolas no estado	6.583 escolas ^{VI}	2.072 escolas
Total de alunos no estado	2.294.374 alunos ^{VII}	872.362 alunos
Quanto de recurso investido na AE no estado	R\$ 46 milhões ^{VIII}	\$102 milhões
Total de escolas no estado que compram da AF	960 escolas ^{IX}	1.351 escolas ^X
Compra da AF ou compra local no estado	R\$ 9 milhões ^{IX}	\$12 milhões ^{XI}
Compra da AF ou compra local orgânica no estado	R\$ 2 milhões ^{XII}	Não há dado
Total da população no município ou distrito escolar	496.696 habitantes	413.651 habitantes
Número total de escolas no município ou distrito escolar	134 escolas (43 estaduais e 91 municipais)	73 escolas no distrito escolar
Número total de alunos no município ou distrito escolar	50.687 alunos (22.651 nas escolas estaduais e 28.036 nas municipais)	35.000 alunos
Compra da AF ou compra local no município ou distrito escolar	R\$ 387.713,77	\$1.150.000 em compras locais ^{XIII}
Compra da AF ou compra local orgânica no município ou no distrito escolar	O único item orgânico comprado em Niterói da AF foi o mel em 2016	\$90.000 (itens frescos são orgânicos)

FONTE: Elaboração própria, com base em BRASIL, 2016a; INEP, 2017; USDA, 2018b.

^I Desse total, \$13.567 milhões são correspondentes ao NSLP, \$4.212 milhões ao SBP, \$3.519 milhões ao CACFP, \$478 milhões ao SFSP e \$9 milhões ao SMP. Sendo ainda que desse total \$ 1.466 milhões corresponde a compra de commodities para os programas de AE.

^{II} Sendo que a média do percentual de compra nacional equivale a 22,8% (BRASIL, 2016a).

^{III} Entre escolas estaduais e municipais.

^{IV} Compraram algum percentual da AF (BRASIL, 2016a).

^V Apenas 9.887 dos 13.051 distritos responderam ao censo escolar 2013, desse 4.322 disseram comprar.

^{VI} Sendo 1.237 escolas estaduais.

^{VII} Sendo 651.892 alunos em escolas estaduais e 1.642.482 em escolas municipais.

^{VIII} Considerando o recurso repassado do FNDE para as escolas estaduais do Rio de Janeiro (BRASIL, 2016a).

^{IX} Somente considerando os dados das escolas estaduais, no ano de 2016.

^X Total de escolas com alguma atividade do FTS, aproximadamente 77% relativas a compra local (2013).

^{XI} Sendo a média estadual de compra local para a AE de 13%. Em contraponto \$24.801 milhões foram destinados para compra de commodities para AE (2013).

^{XII} Valor aproximado ao se considerar que a compra de orgânicos representou 22,6% dos contratos da AF em 2016.

^{XIII} Sendo \$90.000 em frutas e vegetais, \$247.000 em perus e carnes, \$ 669.000 em leite e \$ 144.000 em produtos de panificação.

Embora nos EUA a compra local não seja uma obrigatoriedade, em torno de 43% das escolas a nível nacional relataram realizar alguma atividade do FTS, sendo 77% dos casos relacionados à compra local para a AE. Já no caso brasileiro, apesar da obrigatoriedade, apenas em torno de 82% dos municípios brasileiros realizam a compra da AF para a AE. Acrescenta-se também que no caso brasileiro, apesar do percentual estipulado na lei de 30% de compra da AF para a AE, a SEEDUC conseguiu ampliar seu percentual de compra recentemente, atingindo valores próximos a 20%, sendo que a média nacional é próxima a 23%. Em contraponto, o percentual médio de compra local para a AE no estado de Minnesota é de 13% (USDA, 2018b).

Ainda, os valores financeiros referentes às compras locais no caso de Minneapolis são superiores aos de compra da AF pela SEEDUC. Pois no caso americano, a compra local contabilizou uma variedade de alimentos comprados a nível local, como leite e produtos de panificação, porém, esses itens não seguem os critérios de compras locais como os itens frescos. Assim, as compras de frescos em Minneapolis correspondem a \$337.000, e por outro lado considerando-se a compra da AF pelas escolas estaduais em Niterói o valor gasto em 2016 foi de R\$ 388 mil.

Assim, ao se considerar as compras da AF realizadas nos dois contextos, apesar de todas as diferenças apontadas, inclusive a obrigatoriedade brasileira de compra da AF para a AE e que nos EUA a compra parte de iniciativa própria dos distritos escolares, os dados não são muito distintos. Porém, ao se considerar os critérios adotados para seleção dos agricultores no caso de Minneapolis observa-se que lá as compras de alimentos frescos tenderam a favorecer os pequenos agricultores familiares, mas especificamente aqueles grupos minoritários e com práticas sustentáveis e de produção orgânica. E já no caso do RJ a compra da AF não necessariamente atinge aqueles AF compostos por grupos minoritários, uma vez a ocorrência de grandes cooperativas de

agricultores de fora do estado frequentemente ganharem os contratos em detrimento de agricultores locais. E, também, não são necessariamente aqueles agricultores com práticas sustentáveis os que vendem para a AE, visto que as compras de alimentos orgânicos da SEEDUC representam apenas em torno de 20% da compra total da AF. Especificamente considerando as compras pelas escolas estaduais de Niterói o único item orgânico adquirido em 2016 foi o mel. E no geral, da AF adquiriu-se: abóbora, abobrinha, aipim, alface, banana prata, batata doce, berinjela, beterraba, cebolinha, cenoura, couve, couve-flor, chuchu, espinafre, feijão, goiaba, goiabada, inhame, iogurte, laranja, limão, mel, melancia, ovo, pepino, repolho, salsa, tangerina, tomate e vagem.

Por outro lado, os itens frescos comprados no distrito de Minneapolis que além de locais são orgânicos são: beterraba dourada e vermelha, brócolis, couve de bruxelas, repolho, cenoura comum e colorida, couve flor, pepino, vagem, coentro, salsa, couve, couve-rábano, melão, pimenta, cinco variedades de batatas (vermelha, pequena, amarela, *russet* e *russet* pequena), batata doce, três tipos de rabanete (vermelho, roxo e coração vermelho), alface romana, três tipos de abóbora (menina, *delicata* e espaguete), tomate cereja e o tubérculo *parsnips*.

Além dos frescos, o distrito compra uma série de alimentos produzidos localmente, como: coxa e peito de peru criado solto, coxa e sobrecoxa de frango fresco, sucos de frutas, *aspire drinks* (sucos e chás carbonatados), manteiga, iogurte integral sem sabor, ovo, leite, creme de leite, tortilha, *pretzels*, tempero de taco, tortilhas integrais, *cookies* de chocolate, massa de pizza integral, bolo de mirtilo, bolo de banana com chocolate, brioche, *bagel* integral, pão de forma, pão de cachorro-quente, pão de hambúrguer, cuscuz, quinoa, trigo em grãos, arroz selvagem, feijão cozido, pasta de semente de girassol, mix de castanhas com frutas secas e barra de cereal inteligente (MPS, 2018a).

Em síntese esse capítulo abordou questões relacionadas com a infraestrutura institucional de de gestão do programa indicando pontencialidades e desafios para operacionalização nos dois contextos, como aqueles associados ao consumo dos alimentos por parte dos escolares, ao preparo das refeições, bem como a compra da agricultura familiar e local. Indicou os elementos que distinguem essas próprias concepções nos dois países e os atores envolvidos ao longo desse processo e sinaliza também as distintas concepções e apropriações sobre as compras públicas.

Nesse sentido, vale reforçar as relações entre compras públicas, justiça social e equidade considerando que podem tanto ser utilizadas em favor de uma política de equidade, quanto para favorecer desigualdades. Indica também o quanto os critérios, instrumentos, normativas e processos de compra pública podem abrir mais ou menos espaço para a inserção de determinados segmentos de atores e o quanto isso depende dos objetivos econômicos e sociais que condicionam os diferentes governos no âmbito da institucionalidade estatal.

Cabe destacar que a matriz de organização dos dados do estudo, apresentada anteriormente, foi construída visando possibilitar uma análise comparada em perspectiva da trajetória histórica da AE nos dois países. Para tal, foi pautada em grandes dimensões que contribuíram para organizar o conjunto amplo de dados provenientes dos dois estudos de caso, em diálogo com o referencial de análise de políticas adotado que destaca os condicionantes institucionais do processo político, articulado as ideias e interesses em disputa. No entanto, os resultados do estudo podem ser aprofundados a partir de referenciais específicos da literatura, adequados para compreender melhor algumas dinâmicas identificadas. Nesse sentido, o conceito de coalização de defesa, que vem sendo utilizado em estudos sobre o processo político e a organização política dos atores no âmbito do PNAE no Brasil (SCHOTZ, 2017), pode contribuir para aprofundar a análise dos processos societários e das articulações entre setores de governo e organizações da sociedade civil aqui identificados. Além disso, a abordagem de redes de políticas que pode ser um referencial tanto para aprofundar a compreensão de redes nacionais que se consolidaram no Brasil (como o FBSSAN) e redes identificadas no caso americano (como o Farm to School Network e as redes que conectam atores em torno dos processos locais (DUPUIS; GOODMAN, 2005; GOODMAN; DUPUIS; GOODMAN, 2012).

No entanto, considerando o amplo escopo da análise em perspectiva que foi aqui desenvolvida, não foi possível esse aprofundamento conceitual específico. Ainda assim, ele pode nortear análises futuras decorrentes do processo de pesquisa aqui empreendido.

CONCLUSÕES

O objetivo central do estudo foi analisar o processo de construção da agenda política governamental de inclusão da AF nos PAE no Brasil e nos EUA, particularmente: os atores envolvidos; as justificativas e argumentos; os critérios e princípios que pautaram os processos de compra institucional; e os interesses em disputa. As conexões entre agricultura e nutrição foram abordadas como questões transversais.

A análise aqui desenvolvida indicou as transformações na institucionalidade e na agenda governamental, ao longo da trajetória histórica dos PAE nos dois países, que possibilitaram uma inflexão em um dado momento na direção de institucionalizar a compra da AF e a compra local. Sinalizou como a institucionalidade construída no âmbito dos Estados nacionais foi simultaneamente fruto e condicionante de processos políticos e sociais que ultrapassaram as fronteiras das instituições estatais e possibilitaram inclusive conexões internacionais entre os PAE Brasil e EUA. Essa argumentação foi desenvolvida em consonância com um referencial de análise de políticas que privilegia a compreensão do contexto institucional e sua influência no processo político.

O estudo indicou o quanto a AE tem sido estratégica na mediação de interesses e reforçou o reconhecimento, sinalizado pela literatura, do potencial singular dos PAE em conectar questões de agricultura, nutrição e educação alimentar e nutricional, especialmente porque as ações previstas no desenho operacional dos programas abarcam e podem articular cadeias de produção, distribuição e consumos de alimentos. Essa amplitude de escopo favorece que organizações e movimentos da sociedade civil, bem como segmentos do setor privado comercial, ou seja, um conjunto amplo de atores, tanto em âmbito nacional quanto local, canalize suas demandas para os PAE, como pôde ser identificado nos dois países. Esses atores foram motivados em potencializar seus interesses por meio das ações previstas no desenho operacional de cada programa o que indica, como pressuposto inicialmente com base nos referenciais de análise de políticas que pautaram o estudo, que as políticas públicas constituem-se simultaneamente em arenas de disputas de ideias e interesses e em mecanismos e processos de mediação da ação política dos atores na transformação do contexto.

O estudo pautou-se em referenciais de análise de políticas que privilegiam a compreensão da influência das instituições, das ideias e interesses (que se articulam em

um processo contínuo de construção e reconstrução simultânea) nas políticas públicas. Com base nessa perspectiva, foi possível identificar como as disputas de ideias e interesses foram se reconfigurando no âmbito das instituições estatais, em movimentos de mão dupla, ainda que com peso desigual de influência dos atores, considerando as relações de poder que se estabeleceram em cada contexto.

Na conjuntura inicial, quando a AE era apenas uma campanha, a institucionalidade estatal era “frágil”, em termos de normativas, legislações, espaços decisórios, organizações governamentais e não governamentais envolvidas, nos dois países. No entanto, a mediação de interesses pelo Estado, especialmente da agricultura de grande porte e da indústria de alimentos, era significativa, dado seu poder de influência sobre a institucionalidade estatal.

A análise sinalizou como os governos, por meio dessa institucionalidade, apoiaram de forma desigual às demandas canalizadas para a AE, priorizando os incentivos para a agricultura de grande porte com conseqüente geração de excedentes agrícolas que precisavam ser escoados de alguma forma. O apoio ao setor agrícola via compra de excedentes e escoamento via AE visava a estabilização do preço dos produtos no mercado, portanto, as conexões com as questões nutricionais se justificavam no discurso governamental pela necessidade de assistência alimentar.

A oferta desses alimentos, que eram em grande medida processados, também foi influenciada pela engenharia de alimentos que valorizava os benefícios da fortificação e enriquecimento dos produtos, com a justificativa de garantia nutricional da alimentação e facilitação do processo de preparo. Como visto, essa dinâmica favoreceu a entrada massiva desses produtos na AE bem como na alimentação da população americana, principalmente nas décadas de 1970 e 80, com repercussões no cenário internacional, inclusive no Brasil. Portanto, o apoio governamental a esses segmentos da agricultura e da indústria condicionou em médio prazo a epidemia de obesidade e DCNT.

Esse processo reflete a forte presença das instituições estatais, mesmo no contexto americano onde o discurso liberal é marcante, condicionada por interesses econômicos claros e por um apoio direcionado para um segmento específico de agricultores (a agricultura de larga escala). A compra de alimentos da agricultura de larga escala e a destinação para a AE nos EUA é histórica e segue até os dias atuais e a produção de excedentes agrícolas nos EUA afetou não só no Brasil, mas o próprio mercado agrícola americano. Como visto no estudo, este mercado foi impactado em algumas conjunturas

(como ao final da década de 1920) com a queda dos preços dos alimentos decorrente desse acúmulo.

A influência dos EUA no processo brasileiro aqui analisado se reforça com a difusão dos discursos e práticas da chamada Revolução verde que disseminaram esse modelo agrícola de larga escala, com produção intensiva, mecanizada, baseada em monocultura e uso indiscriminado de agrotóxicos.

Portanto, as conexões com a agricultura já estavam presentes desde a conjuntura inicial dos PAE nos dois países, por meio da articulação promovida pelos governos entre os objetivos de garantir alimentação nas escolas e apoiar um determinado segmento do setor agrícola. A trajetória histórica indica como a atuação das instituições estatais na AE se deu de forma direta – consolidando uma institucionalidade específica para os PAE - e indireta – como consequência do apoio a segmentos de mercado. Sinaliza que o modo desigual como os investimentos governamentais são aplicados em relação aos diferentes segmentos de produtores reforça as desigualdades de condições de inserção desses segmentos no mercado, fragilizando a AF e Local. No caso americano, como visto, os produtos que são ofertados via programa de commodities para as escolas acabam por competir com a compra local.

Os primórdios dos PAE no Brasil e nos EUA remetem a conjunturas históricas próximas quando as questões referentes à fome, pobreza e desnutrição justificavam a configuração dos programas como estratégias de assistência alimentar. No entanto, a operacionalização da AE por meio da compra governamental (nos EUA) de excedentes agrícolas americanos e a disseminação do modo de produção de larga escala, contribuíram, tanto nos EUA como no Brasil, para a excessiva oferta de alimentos industrializados processados na AE e consequente configuração de um perfil alimentar marcado pelo consumo de carboidratos refinados, gorduras e sódio que contribui para obesidade e DCNT.

Os discursos disseminados, principalmente por movimentos e organizações da sociedade civil, sobre a importância da AF e local e da alimentação saudável, nos dois países, ganham progressiva relevância a partir do reconhecimento das consequências desse processo, seja nas questões ambientais, sociais e de saúde, com especial destaque para a epidemia de obesidade. Ganham relevância também porque há uma progressiva abertura de espaços institucionais de vocalização de demandas que favorece a diversificação da influência dos atores, especialmente no Brasil. Ou seja, as mudanças na institucionalidade estatal no âmbito dos PAE foram fundamentais para a inflexão na

direção da compra da AE e elas também foram condicionadas por demandas da sociedade civil. Dificilmente é possível identificar o que veio antes e o que foi consequência, portanto, a perspectiva de simultaneidade dos processos, de dinâmica contínua, de via de mão dupla é recorrente na análise.

A instabilidade das doações de excedentes agrícolas americanos também contribuiu para reforçar a demanda de organizações da sociedade civil e setores de governo por sustentabilidade institucional e expansão dos programas nos dois países, com consequências na reconfiguração do desenho operacional dos PAE. Em ambos os casos, existia a demanda por melhoria na qualidade da AE, assim como reivindicações de seguimentos rurais por garantia de espaço para comercialização de seus alimentos.

O crescimento e estabilização dos PAE nos dois países, no sentido de deixarem de funcionar por meio de doação de excedentes agrícolas, demandou a institucionalização da AE com destinação específica de recursos dos governos federais e construção de uma institucionalidade que passou a envolver um conjunto de órgãos, políticas, normativas, processos e instrumentos.

A institucionalização da AE por meio da ação direta do Estado (recursos governamentais, aporte de profissionais, legislações, espaços decisórios, dentre outros) foi de extrema relevância para consolidação da AE como um direito no Brasil e, conseqüentemente para as inflexões no sentido da compra da AF e Promoção da Alimentação Adequada e Saudável. A análise indica como algumas macro políticas foram estratégicas na reconfiguração da trajetória de construção dos PAE nos dois países, como a PNSAN (de forma bastante singular e relevante), a PNAN no Brasil e o processo político prévio que possibilitou a qualificação da AE nos EUA. Além disso, quando a AE deixa de ser uma campanha e se torna um programa, há uma redução da dependência de doações e são progressivamente construídas as condições institucionais que foram fundamentais para fortalecer as ações de promoção da alimentação saudável, incluindo a oferta de alimentação in natura e a compra da AF local.

A progressiva abertura de espaços institucionais do Estado para vocalização de demandas diversas da sociedade civil foi fundamental especialmente no caso brasileiro, devido à história política do país, distinta da americana, marcada por vários períodos de governos autoritários, intercalados por conjunturas democráticas que favoreceram a reconfiguração da institucionalidade estatal na direção de processos decisórios que acolhem de alguma forma demandas da sociedade civil. A institucionalização de espaços de participação social nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal),

foi fundamental no caso brasileiro, considerando a história institucional condicionada por governos autoritários e políticas centralizadas no nível federal.

Os conselhos de políticas públicas, aqui analisados, bem como as conferências e comissões em âmbito nacional e local indicam essa possibilidade. As conferências de SAN e o CONSEA foram espaços institucionais estratégicos de formulação de políticas e controle social no Brasil canalizando as demandas de atores. Essa conjuntura contribuiu para que alguns motes políticos se fortalecessem e reconfigurassem a própria visão sobre o rural, incluindo as justificativas para a compra da AF e o apoio aos agricultores familiares. Nesse sentido, destaca-se a perspectiva de construção de um novo modelo de desenvolvimento. O apoio histórico do Estado ao processo de modernização da agricultura – modelo influenciado pelo padrão de desenvolvimento agrícola americano – fomentou a luta dos movimentos sociais rurais, desde o início da década de 1990 para que os “pequenos produtores” fossem apoiados por políticas governamentais. No entanto, as demandas históricas dos movimentos sociais rurais por um novo modelo de desenvolvimento, que incluísse a reforma agrária e os direitos trabalhistas ampliam-se na direção de uma proposta de desenvolvimento que destaca o papel estratégico da agricultura familiar.

A confluência de demandas referentes às questões agrárias, agrícolas, de nutrição, bem como o crescente fomento ao atendimento dessas demandas por meio das compras institucionais do governo brasileiro contribui para as inflexões no PNAE no sentido da compra da AF.

A análise indicou como ao longo desse processo o discurso em torno das compras governamentais foi sendo configurado nos dois países. No caso brasileiro a compra da AF nas legislações iniciais do PNAE foi pautada fundamentalmente na justificativa de “redução de custos”. No caso americano as compras governamentais se colocam inicialmente com o objetivo de estabilização do preço dos produtos agrícolas, garantir oportunidade de venda e bons preços para o setor agrícola, via compra de excedentes e, ao mesmo tempo, possibilitar alimentação para “pessoas necessitadas” por meio de programas sociais, como o NSLP. Esses argumentos e justificativas vão sendo ampliados, uma vez que inicialmente não há a perspectiva de aquisição de gêneros frescos ou de promoção de alimentação saudável, além de outros motivos que vão sendo acrescentados aos discursos sobre o PAE nos dois contextos.

No caso brasileiro, o conjunto de argumentos que passa a compor o discurso que justifica a inclusão da AF se diversifica, abarcando: o fomento à economia local

(gerando trabalho e renda) e ao desenvolvimento sustentável; a garantia de abastecimento de produtos básicos e culturalmente adequados; a oferta de alimentação à parcela vulnerável da população; a questão da equidade, considerando a redução de desigualdades fomentadas inclusive pelo apoio desigual do Estado aos diferentes segmentos da agricultura (agronegócio e agricultura familiar); incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos e comercializados, preferencialmente, em âmbito local.

Em relação à equidade a reconfiguração no PNAE com base nesse conjunto de argumentos favoreceu a inclusão de novos sujeitos de direito na direção de alcançar grupos populacionais mais vulnerabilizados, como quilombolas, indígenas e assentamentos de reforma agrária, e priorizar esses segmentos de agricultores que enfrentam situações sociais e econômicas adversas além dos fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos. O estabelecimento da categoria da AF, por meio das políticas públicas, expressa o peso das instituições governamentais na configuração do processo político, uma vez que a formalização de uma dada definição de AF (que, como dito, pode ou não ser a mais adequada segundo os parâmetros dos próprios agricultores) condiciona o aporte de recursos específicos e afeta os discursos dos diferentes atores que se apropriam desse conjunto de legislações no curso de sua ação política.

No caso americano, apesar do apoio histórico por parte das políticas governamentais aos grandes produtores, foram identificadas crescentes iniciativas de apoio aos pequenos e a segmentos populacionais específicos. De igual modo, como ressaltado no estudo, alguns segmentos que foram priorizados de forma crescente pelas instituições da sociedade civil e mesmo pelos programas de governo foram os que sofreram discriminação histórica nos próprios programas do USDA, dentre eles os agricultores tribais, os negros, as mulheres e os latinos, além dos indígenas.

Ainda no âmbito das questões referentes à equidade na AE os critérios para elegibilidade de refeições gratuitas nos EUA, que se referem à Linha de Pobreza, e a universalidade do PNAE brasileiro, refletem diferentes perspectivas. Além disso, diversos elementos abordados nessa análise afetam a dimensão da equidade, como as próprias especificações técnicas a serem observadas na aquisição de gêneros para o PNAE no caso brasileiro, que tem particular relevância no âmbito do debate sobre normas sanitárias inclusivas, e os critérios de seleção dos agricultores para venda nos PAE nos dois países.

A análise indicou a relevância da institucionalidade estatal construída no Brasil para diversificar os discursos, argumentos e justificativas em torno das questões aqui abordadas, que foi reconfigurada a partir das conexões que se estabeleceram com movimentos e organizações da sociedade civil. No caso brasileiro, o processo de redemocratização após longo período de ditadura militar afetou o desenho dos programas e políticas governamentais e, em uma via de mão dupla, favoreceu a ação política de movimentos sociais, categorias profissionais e organizações da sociedade civil. Possibilitou reorientações dos programas públicos na direção da descentralização, o que no caso do PNAE favoreceu o uso de alimentos básicos e in natura a partir da gestão local e rompeu com a dependência da distribuição de alimentos pelo governo federal que favorecia a oferta de alimentos industrializados. A confluência de movimentos específicos da área de saúde e nutrição – no sentido de estímulo ao consumo de alimentos in natura e minimamente processados – e da agricultura – na direção de valorizar a agricultura familiar (no caso brasileiro) e local (no caso americano) favoreceu essa inflexão, por meio de processos distintos em cada contexto. A ação política de categorias profissionais, especialmente de nutricionistas, no sentido de canalizar seus interesses de consolidação de mercado de trabalho e fortalecer a perspectiva de promoção da alimentação saudável no PAE foi marcante no caso brasileiro, mas vale também destacar também o peso do lobby da indústria de alimentos e sua influência sobre esses profissionais, ainda que com particularidades em cada contexto.

Cabe considerar a vitalidade da atuação da sociedade civil para além dos espaços governamentais institucionalizados e a diferença dessa dinâmica em âmbito nacional e local. Em âmbito nacional as redes de políticas da sociedade civil – exemplificadas pelo FBSSAN, ANA, dentre outras – indicam uma vitalidade que vai além dos espaços institucionalizados, inclusive porque, como visto ao longo do estudo, foram responsáveis por pautar grande parte das demandas aqui analisadas (em torno do apoio a AF, modos ecológicos de produção, promoção da alimentação saudável) em conjunturas em que os governos eram adversos aos temas. Vale aprofundar a compreensão dessa dinâmica em âmbito local, uma vez que no caso aqui analisado (Rede estadual em Niterói) essa vitalidade de atuação da sociedade civil para além dos espaços institucionalizados não foi tão clara, o que não significa que não exista em outros contextos.

Nos EUA, a tradição histórica de instituições que operam em dinâmicas descentralizadas e locais, com forte autonomia e protagonismo inclusive do legislativo dos estados, favoreceu as iniciativas locais em alguns distritos que buscavam aproximar os pequenos agricultores das escolas possibilitaram a compra de alimentos frescos para a AE ainda no final da década de 1990. Os movimentos sociais locais/comunitários de valorização de consumo de alimentos frescos e locais, principalmente para a AE, bem como os movimentos sociais urbanos que lutavam pela qualificação da AE, foram importantes nesse processo, mas por um tempo as iniciativas ainda foram pontuais. Para ampliação dessa dinâmica para o âmbito nacional, que, como visto passou de seis experiências de compra local para AE em 2001 para 2350 em 2011, dois fatores foram fundamentais: (a) a pressão desses movimentos da sociedade civil para que as autoridades locais alterassem as leis visando eliminar barreiras ao processo de compra local para a AE e implementar leis estaduais e federais possibilitassem o avanço dessas experiências e garantissem iguais oportunidades às diversas regiões; (b) a atuação do governo por meio de parcerias do USDA com esse movimentos e os governos locais.

Portanto, dentre os atores envolvidos com o PAE americano, identifica-se a indústria de alimentos e a agricultura de larga escala; movimentos da sociedade civil americana que já buscavam aproximação dos consumidores com os produtores na busca por alimentação mais saudável por meio de circuitos curtos de produção; redes de políticas como a Rede Nacional do FTS - *National Farm to School Network - NFTSN* e a *Community Food Security Coalition*.

No caso americano, a compra local foi também difundida por meio de iniciativas privadas de consumo, como a *Community-supported agriculture (CSA)* e as Feiras de Produtores, marcadas pelo movimento alternativo *agrifood*, que visavam consolidar outras possibilidades de aquisição de alimentos que não a cadeia produtiva da agricultura industrializada. A articulação desses atores com demandas de segmentos de profissionais de saúde (uma vez que os conflitos e disputas de ideias e interesses no âmbito da saúde são marcantes) favoreceu a configuração de um conjunto amplo de argumentos para a compra local, como: a alimentação saudável e adequada culturalmente, que respeitasse as práticas de cultivo ecologicamente corretas; a importância de alinhar a AE com as *American Dietary Guidelines*; a relevância da AE para os alunos de baixa renda e, portanto, a necessidade de oferta de refeições nutritivas; e a alimentação saudável como estratégia de prevenir o sobrepeso e a obesidade e doenças crônicas e também apoio aos pequenos e médios agricultores familiares,

visando gerar oportunidade de mercado de venda a este segmento dos pequenos negócios, dentre eles os pequenos agricultores familiares, para favorecer suas condições de competição no sistema econômico americano de livre mercado.

Os argumentos em torno dos benefícios das *Small Family Farm*, analisados no estudo, indicam esses elementos referentes a diversidade produtiva que proporcionam mas também a conexão com a terra, variedades de culturas e tradições, inclusive e principalmente das nativas; os impactos ambientais e a responsabilidade com que tratam os recursos naturais, mais do que os maiores estabelecimentos; a maior responsabilidade pelo seu próprio negócio e pela comunidade com destaque para uma questão interessante qual seja a mútua dependência dos pequenos estabelecimentos com a comunidade e sua relevância para aprendizado do trabalho para novas gerações e manutenção das famílias no campo; fortalecer a conexão da população com a natureza e com a produção de alimentos, via relação significativa e direta com os agricultores, principalmente diante da redução vertiginosa da população rural.

Portanto, há no caso americano uma forte perspectiva de valorizar o alimento local, em uma ótica comunitária, de fortalecer o que é produzido na comunidade como estratégia de desenvolvimento e apoio à comunidade e construção de vínculos comunitários. A própria noção de agricultura familiar nos EUA reflete essa perspectiva, pois faz referência ao modelo de organização da agricultura que tem por base o trabalho familiar, independentemente do tamanho ou tipo de produção. Assim, as experiências do FTS buscavam apoiar a compra local e não necessariamente da AF, diferente do caso brasileiro onde a construção da categoria de Agricultura Familiar por meio de políticas públicas foi marcante, para além da perspectiva de compra local.

Os principais atores envolvidos com a AE em âmbito local nos EUA foram os departamentos estaduais de saúde, educação e agricultura, departamento de desenvolvimento rural do USDA, a extensão da Universidade de Minnesota, MISA (parceria da extensão com movimentos da sociedade civil), além da *School Nutrition Association*, IATP, Aliança pelas Hortas Escolares de MN, *Renewing the Countryside* (instituição de apoio a área rural) e *Blue Cross and Blue Shield* (principal prestadora de serviço de saúde no estado).

Ainda, no âmbito do contexto institucional, o conselho de alimentação ligado a prefeitura de Minneapolis assume papel estratégico na AE em âmbito local. Esse Conselho – o *Homegrown* assume objetivos referentes ao sistema alimentar com foco nas questões alimentares. Sua composição, com presença de grupos minoritários como

indígenas, negros, residentes de baixa renda, pessoas com deficiência e outras comunidades marginalizadas, indica também uma perspectiva de equidade.

Considerando os distintos sistemas de federalismo nos dois países e as características da organização do Estado, foram evidenciadas particularidades da estrutura institucional e de gestão dos programas.

O USDA, ao qual o PAE americano está vinculado, agrega na mesma estrutura institucional as ações de agricultura e nutrição, pois atua no âmbito da alimentação, agricultura, desenvolvimento econômico e conservação dos recursos naturais. No caso brasileiro o PNAE é gerido por um órgão do Ministério da Educação que não comporta em sua vocação institucional e tradição de gestão as ações referentes a agricultura e que também dialoga de forma desafiadora com o Ministério da Saúde na implementação de programas e políticas intersetoriais.

A autonomia do nível estadual, inclusive nos processos legislativos, foi marcante no caso americano. Nesse sentido, há uma lógica bem distinta entre os dois países, pois, o estado americano estudado (Minnesota) tem autonomia para legislar. E no que tange as questões agrárias há a proibição de que qualquer tipo de corporação possua terras, o que confere um caráter singular a dimensão agrária. No caso americano uma particularidade a ser destacada no que se refere aos processos políticos é a contratação de lobista para atuar na apresentação e tramitação de propostas no legislativo como no caso da FTS Bill.

Ainda que considerando essas distinções, foi possível identificar nos dois países a complexidade da estrutura institucional dos PAE, integrada por diferentes órgãos com diferentes atribuições e níveis decisórios e de gestão que envolve técnicos e gestores em distintos planos hierárquicos. Trata-se de uma estrutura complexa, que demanda recursos para sua existência, instrumentos e mecanismos institucionais, bem como qualificação dos atores e que possui uma série de desafios ainda para o funcionamento. No caso brasileiro, esses desafios foram indicados especialmente em relação ao CAE no nível local que exerce atribuições fundamentais enquanto controle social do PNAE em articulação com um conjunto de órgãos que tem atribuições voltadas para monitoramento do programa, como visto aqui. Essa atuação recai sobre questões referentes tanto a dimensão das compras institucionais quando a promoção e garantia de oferta de alimentação adequada e saudável.

São muitas também as normativas e legislações que condicionam o programa, formuladas por distintos órgãos e setores de governo, que afetam as especificações do

tipo de alimento e da operacionalização da compra pela AF, como as legislações de alimentos especificadas, no caso brasileiro, pelo MAPA e pela ANVISA, além daquelas referentes às compras públicas. Além disso, as diretrizes presentes em várias políticas e instrumentos de governo como o Guia Alimentar, o Marco Regulatório de EAN, a PNSAN, a PNAN, indicam como as diferentes normativas - formuladas nos diferentes setores de governo - e os objetivos e princípios do conjunto de políticas públicas precisam dialogar para que um processo de compra aconteça e como também afetam as ações relacionadas com os âmbitos aqui analisados, quais sejam a compra da AF - e a PAAS.

Um ponto relacionado à institucionalidade do PNAE no Brasil diz respeito à rotatividade de gestão como um fator que condiciona o desenvolvimento das políticas e programas nesse contexto. Como exemplo disso destacam-se as ações desenvolvidas, por vezes, por gestores pouco comprometidos com o programa que afetam as possibilidades de compra da AF. Essa alta rotatividade demanda formação continuada de gestores e profissionais.

Nesse sentido, foram também identificados nos dois países os processos de formação dos atores envolvidos por meio de estruturas institucionais próprias para esse fim, como o NUCANE, CECANE, REANE no Brasil e as extensões universitárias, a Rede Nacional do FTS (NFTSN) e as *School Nutritions Associations* nos EUA.

A atuação das universidades nessas redes, tanto por meio da ação política quando por meio da prestação de serviços em projetos de extensão, também foi identificada nos dois países.

No caso brasileiro, além da obrigatoriedade de compra da AF, os critérios de respeito aos hábitos alimentares e a cultura alimentar local, inclusive de comunidades indígenas e quilombolas, e respeito a variedade, a quantidade e a sazonalidade, além da vocação agrícola da localidade pautada ainda na sustentabilidade e na diversidade agrícola da região, favorecem a possibilidade de venda da AF para o PNAE, apesar de ainda serem questões frágeis no cotidiano de operacionalização do processo de compra.

A necessidade de cumprir o estabelecido no cardápio, elaborado por nutricionista e em conformidade com os parâmetros estabelecidos nas diretrizes do PNAE, também afetam os processos de compra da AF, por vezes potencializando-os e por outras criando barreiras para que ele se concretize.

Como desafios enfrentados pelos agricultores familiares na venda para o PNAE destaca-se o excesso de solicitações em relação às especificações dos gêneros o que

pode contribuir para não cumprimento do contrato, desperdício, perda de tempo e recursos em deslocamentos não produtivos e dificuldade em conquistar a confiança junto aos diretores das escolas. Inclusive o excesso de especificações já foi apontado como motivo de preferência dos agricultores por venderem para o PAA em relação ao PNAE.

Além disso, outros critérios como preço, a lista de produtos passíveis de serem adquiridos pelas escolas e, principalmente, o processo burocrático relacionado à construção do projeto de venda e a documentação necessária para a habilitação, podem contribuir para baixa participação dos agricultores na chamada pública. Cabe destacar que a menor participação por parte dos grupos formais dos agricultores familiares e a dificuldade em aumentar as compras e manutenção dos contratos da AF, em grande medida, são atribuídas às mudanças arbitrárias no estado do RJ limitando o preço de venda, retirando a tomada de preço de mercado para a AF e fixação do uso da Tabela FGV. Tais fatores limitam as vendas e geram desmotivação por parte dos AF e descrédito no programa, sendo um fator que condiciona o processo local.

No caso americano, a operacionalização da AE baseada em alimentação in natura demandou reestruturação da infraestrutura escolar para o preparo de refeições, além de processo de formação dos atores envolvidos no sentido de desenvolverem formas de preparo e técnicas culinárias.

Os critérios adotados pelo distrito escolar de Minneapolis para analisar as propostas dos agricultores na venda para AE merecem ser destacados, pois se baseiam em um conjunto amplo de valores, tais como: qualidade, sustentabilidade, questões higiênico-sanitárias, capacidade de organização, conexão com a comunidade e equidade e diversidade, que são pontuados de forma diferenciada na decisão de escolha dos agricultores. A adoção desse conjunto de critérios, bem como o próprio processo decisório desencadeado por um comitê local, indica a incorporação de múltiplos valores no âmbito da saúde, da dimensão comunitária, social incluindo a perspectiva de equidade. Indica também os avanços construídos no âmbito do PAE nos EUA.

Apesar de todos os avanços conquistados nos anos recentes no NSLP, com a criação do FTS, o desenho do programa faz com que não seja obrigatória a oferta diária de alimentos frescos oriundos da compra local na AE.

Dentre os desafios para os avanços no PAE nos EUA, acrescentam-se as dificuldades logísticas que permeiam a realidade dos pequenos e médios produtores, que podem ter mais dificuldades em relação a transporte e distribuição. Como também o

fato que o programa não fornece os melhores preços do mercado, o que pode dificultar a participação de pequenos agricultores familiares, principalmente. Os pequenos e médios agricultores locais enfrentam dificuldades de competir com os preços de venda praticados pelos agricultores de larga escala, que recebem incentivos do governo e possuem melhores oportunidades de mercado.

No caso americano, os discursos contrários à modificação da AE em função, por exemplo, da baixa aceitabilidade da alimentação in natura por parte dos escolares abrem espaços para o fortalecimento de justificativas em defesa da manutenção do consumo de ultraprocessados, que também incluem a redução de custos e o combate ao desperdício. Esses argumentos concorrem com a perspectiva de ampliação da participação dos alimentos in natura na AE que se adequam a compra da agricultura local.

No caso brasileiro as disputas de discurso se dão também dentro das escolas com a implementação simultânea do PNAE – pautado principalmente na oferta de alimentos in natura como base para alimentação saudável – e do NutriSUS pautado na suplementação medicamentosa por meio de um pó adicionado a alimentação escolar, também com justificativas de saúde e de prevenção de carências de micronutrientes nos escolares.

Como visto no estudo, as disputas de interesses entre, por um lado, segmentos de profissionais de saúde aliados com movimentos e organizações da sociedade civil e articulados por meio de redes sócio técnicas de políticas que foram se consolidando também por meio da institucionalidade estatal nos dois países e, por outro, setores do agronegócio e indústria de alimentos se configuraram nos dois países. No caso americano, apesar dos esforços em apoiar os pequenos e médios agricultores familiares na intenção de gerar oportunidade de mercado de venda, os interesses do setor agrícola e da indústria prevaleceram em vários momentos. Permanece a priorização dos produtores de larga escala e da indústria de alimentos processados no PAE, a forte presença do Programa de Commodities, assim como a atuação de uma empresa processadora intermediária no PAE, reforçando essa perspectiva.

No caso brasileiro, a oferta de alimentação in natura prevalece e, ainda que sejam grandes os desafios para a compra local da AF, foi possível identificar um processo crescente de consolidação de uma institucionalidade estatal robusta. Essa institucional se expressa no SISAN, como um sistema de organização de políticas, espaços decisórios e atores; bem como nas legislações e instrumentos de políticas e processos políticos construídos em torno do PNAE.

O estudo indicou como a institucionalidade estatal que vai sendo construída nos dois países caminha em uma via de mão dupla com a ação política de segmentos da sociedade civil. Tal institucionalidade é simultaneamente fruto da ação política e condiciona essa ação, pois, ao ser instituída, passa também a ser apropriada no curso da ação política e possibilita que novas conquistas sejam alcançadas.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. Editora Hucitec, Anpocs, Editora Unicamp, p. 275, 3 ed, 2012.

AHEARN MC, PERRY JE, EL-OSTA HS. **The economic well-being of farm operator households, 1988-1990**. Agricultural Economic Report, Washington, DC, n. 666, 1993.

ALLEN P, GUTHMAN J. **From “old school” to “farm-to-school”**: Neoliberalization from the ground up. *Agriculture and Human Values*, Volume 23, Number 4, Page 40, 2006.

ALVES E, ROCHA DP. **Ganhar tempo é possível?** In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). *A agricultura brasileira: Desempenho, desafios e perspectivas*. Brasília, DF: Ipea, p. 275-290, 2010.

ALERJ. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. 2015. *Jornal da ALERJ. Merenda na mesa: Deputado sugere emenda orçamentária que dê mais autonomia ao Conselho de Alimentação Escolar*. Disponível em: <<http://www2.alerj.rj.gov.br/jornalalerj/jornalalerj296.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

ANERJ. Associação de Nutrição do Estado do Rio de Janeiro. 2017. **Contribuindo com a Educação Alimentar e Nutricional nas escolas públicas do Rio de Janeiro**. Disponível em: <<http://www.anerj-nutricao.com.br/?p=350>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

AQUINO B; ESPEJO M; VOESE S. **Orçamento e necessidades nutricionais na Alimentação Escolar: análise da efetividade no uso dos recursos públicos**. In: XXII Congresso Brasileiro de Custos, 1, Foz do Iguaçu. Anais... [S.l.: s.n.], 2015. p. 1-13.

ARRETICHE M. **Tendências no estudo sobre avaliação**. In: RICO, E M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39.

ARRUDA BKG, ARRUDA IKG. **Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil**. *Rev. Bras. Saúde Matern Infant*, Recife, 7 (3): 319-326, jul / set, 2007.

BADIE B, HERMET G. **Política Comparada**. México: Fondo de Culura Económica, 1993.

BALL SJ. **What is Policy?** Texts trajectories and toolboxes. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 13(2), 1993.

BAPTISTA TWF, MATTOS RA. **Sobre Política (ou o que achamos pertinente refletir para analisar políticas)**. In: MATTOS RA.; BAPTISTA TWF. *Caminhos para análise das políticas de saúde*, Porto Alegre: Rede Unida, 2015. p.83-149. Disponível

em: <http://www.redeunida.org.br/editora/biblioteca-digital/serie-interlocucoes-praticas-experiencias-e-pesquisas-em-saude/caminhos-para-analise-das-politicas-de-saude-pdf>> Acesso em 26 jan 2018.

BARNETT BJ. **The U.S. Farm Financial Crisis of the 1980s**. Agricultural History Vol. 74, No. 2, pp. 366-380, 2000.

BENSON M; LOTT M. **Strengthening Farm to School Programs: A Policy Brief for State & Local Legislators**. Community Food Security Coalition. 2012.

BERGMAN EA et al. **School Lunch Before and After Implementation of the Healthy Hunger-Free Kids Act**. Journal of Child Nutrition Management, [S.l.], v. 38, n. 2, p. 1-12, set. 2014.

BIANCHINI V. **Vinte anos do PRONAF, 1995 - 2015: avanços e desafios**. Brasília: SAF/MDA, 2015. 113 p.

BITTENCOURT JMV. TESE. **Uma análise comparada das políticas de alimentação escolar na Bolívia, no Brasil e no Chile**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Rio Grande do Sul, 2011.

BOHN S. **Política Comparada: Um Mapeamento do Debate entre propostas teóricas e Metodológicas de Pesquisa Alternativas**. BIB. São Paulo. n59 p61-80. 2005.

BONITATIBUS SG. **Educação Comparada: conceito, evolução e métodos**. São Paulo. EPU. 1989.

BOWERS DE, RASMUSSEN WD, BAKER G L. **History of agricultural price-support and adjustment programs, 1933-84**. Economic Research Service, USDA. Agriculture Information Bulletin No. 485. Washington, DC. December, 1984. p. 58.

BRASIL. 1955. **Decreto nº 37.106, de 31 de março**. Institui a Campanha de Merenda Escolar. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>> Acesso em 26 jan 2015.

BRASIL. 1956. **Decreto nº 39.007, de 11 de abril**. Dá nova redação aos Arts. 1º, 2º e 4º do Decreto nº 37.106, de 31 de Março de 1955. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-39007-11-abril-1956-329784-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 13 de out 2016.

BRASIL. 1994. **Lei nº 8.913, de 12 de Julho de 1994**. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Diário Oficial [da] União. Brasília, 13 jun. Seção 1, p. 10521.

BRASIL. 1996. **Lei nº 1946, de 28 de junho**. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Disponível em: <www.pronaf.gov.br> Acesso em 04 abr 2016.

BRASIL. 1998a. **Medida Provisória nº 1.784 de 14 de dezembro**. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui

o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Diário Oficial [da] União, Brasília, 15 dez. Seção 1, p. 46.

BRASIL. 2000. **Medida Provisória nº 1.979-20, de 29 de Junho**. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:medida.provisoria:2000-06-29;1979-20>> Acesso em 26 out 2016.

BRASIL. 2004. **Lei nº 10.880, de 09 de junho**. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.880.htm>. Acesso em 13 de abr 2016.

BRASIL. 2006. **Lei Orgânica de Segurança Alimentar Nutricional (LOSAN)**. Lei nº 11.346, de 15 de setembro. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm> Acesso em 10 jan 2015.

BRASIL. 2006a. **Resolução/CD/FNDE nº 32, de 10 de agosto**. Ministério da Educação. Estabelece as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Diário Oficial [da] União. Seção 1, p.23.

BRASIL. 2006b. **Portaria Interministerial MS/MEC nº 1.010, de 08 de maio**. Institui as diretrizes para a promoção da alimentação saudável nas escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. Diário Oficial [da] União, Brasília, 09 mai 2006. Seção 1, p.70.

BRASIL. 2007. **Projeto de Lei nº 1.659-A de 01 de agosto**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/615063.pdf>> Acesso em 26 out 2016.

BRASIL. 2008. **Projeto de Lei nº 2877 de 25 de fevereiro**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2008/projeto-de-lei-2877-2008-02.2008>> Acesso em 26 out 2016.

BRASIL. 2009. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Diário Oficial da União.

BRASIL. 2009a. **Resolução CD/FNDE nº 38, de 17 de julho de 2009**. Ministério da Educação. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Diário oficial [da] União, Brasília, 2009.

BRASIL. 2009c. **Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei no 10.880, de 9 de junho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Mpv/455.htm> Acesso em 26 out 2016.

BRASIL. 2009d. **Políticas Sociais: Acompanhamento e análise**. Vinte anos da constituição federal. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. Secretaria de Assuntos Estratégicos. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.17. vol.1.

BRASIL. 2010.Presidência da República. **Emenda Constitucional no 64 de 4 de fevereiro de 2010**. Altera o art. 60 da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Diário Oficial da União, 4 fev 2010.

BRASIL. 2010a. **Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN: Diagnóstico de implantação no âmbito estadual**. Ministério do Desenvolvimento Social e combate a fome. Brasília.

BRASIL. 2010b. **Decreto nº 7.272, de 25 de agosto**. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 e institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 164, 26 de agosto de 2010, seção 1, p. 6-8.

BRASIL. 2011. Ministério da Educação. **Portaria N 280 de 29 de julho de 2011**. Institui a comissão nacional provisória para a criação do Conselho Nacional de Alimentação Escolar – CNAE.

BRASIL. 2011a. **Lei nº 12.512, de 14 de outubro 2011**. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Diário Oficial [da] União. Brasília, 17 out. 2011.

BRASIL. 2012. Ministério da Educação. **O Papel do Nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): Manual de instruções operacionais para nutricionistas vinculados ao PNAE**. 2. ed. Brasília: Ministério da Educação.

BRASIL. 2012a. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; 2012. Disponível em: http://www.ideiasnamesa.unb.br/files/marco_EAN_visualizacao.pdf Acesso em 22 set 2017.

BRASIL. 2013. **Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Ministério da Educação. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>> Acesso em 26 jan 2015.

BRASIL. 2014. Ministério da Saúde. **Guia alimentar para a população brasileira**. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde.

BRASIL. 2014a. **Manual do Agente Emissor de Declaração de Aptidão do PRONAF**. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Secretaria da Agricultura Familiar (SAF). Disponível em: < <http://www.ipa.br/novo/pdf/dap-manual-do-agente-emissor.pdf>> Acesso em: 26 janeiro 2015.

BRASIL. 2015. **Resolução/CD/FNDE nº 4, de 02 de abril**. Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Ministério da Educação. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000004&seq_ato=000&vlr_ano=2015&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC> Acesso em 26 out 2016.

BRASIL. 2015a. **Cartilha Nacional da Alimentação Escolar**. Ministério da Educação. FNDE. Brasília, DF.

BRASIL. 2016. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. **Programa de Fiscalização em Entes Federativos – V02**. Sumário Executivo Rio de Janeiro. Número do Relatório: 201601599.

BRASIL. 2016a. Ministério da Educação. **Dados da Agricultura Familiar: Aquisições agricultura familiar 2016**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

BRASIL. 2016b. Ministério da Educação. **NOTA TÉCNICA Nº 5007/2016/COSAN/CGPAE/DIRAE**: Especificação de gêneros alimentícios para o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

BRASIL. 2016c. **Dados Físicos e Financeiros do PNAE**. Ministério da Educação. FNDE. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/alimentacao-escolar-dados-f%C3%ADsicos-e-financeiros-do-pnae>> Acesso em 26 out 2016.

BRASIL. 2017. Ministério da Educação. **Organograma**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/acessibilidade/item/7936-organograma>>. Acesso em: 08 jul. 2018.

BRASIL. 2017a. Ministério da Educação. **Diretoria de Ações Educacionais - DIRAE**. Disponível em: <[http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional /quem-e-quem/113-diretoria-de-aco-es-educacionais-dirae](http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/quem-e-quem/113-diretoria-de-aco-es-educacionais-dirae)>. Acesso em: 08 jul. 2018

BRASIL. 2017b. Ministério da Educação. **Centros Colaboradores e UAE**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-eixos-de-atuacao/pnae-centros-colaboradores-e-uae>>. Acesso em: 08 jul. 2018.

BRASIL. 2017c. Ministério da Educação. **Resolução Nº 1, de 8 de Fevereiro de 2017**: Altera o valor per capita para oferta da alimentação escolar do Programa de Alimentação Escolar - PNAE. Disponível em: <[http://rebrae.com.br/chamadas /http://www.educacao.ma.gov.br/files/2015/09/RESOLU%C3%87%C3%83O-N%C2%BA-1-DE-8-DE-FEV-EREIRO-DE-2017.pdf](http://rebrae.com.br/chamadas/http://www.educacao.ma.gov.br/files/2015/09/RESOLU%C3%87%C3%83O-N%C2%BA-1-DE-8-DE-FEV-EREIRO-DE-2017.pdf)>. Acesso em: 08 jul. 2018.

BRASIL. 2017d. Ministério da Educação. **Dados Físicos e Financeiros do PNAE**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-fisicos-e-financeiros-do-pnae>>. Acesso em: 08 jul. 2018.

BRASIL. 2017e. Ministério da Educação. **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)**: Apresentação. Disponível em: <[http://www.fnde.gov.br/programas /pdde/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-pdde](http://www.fnde.gov.br/programas/pdde/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-pdde)>. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. 2017f. Ministério da Educação. **Manual de apoio para atividades técnicas do nutricionista no âmbito do PNAE**. Brasília: FNDE, 2017.78 p.

BRASIL. 2018. Casa Civil. **Histórico**: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead).

BROWN J. **Model Wellness Policy Guide**. Published by the center of ecoliteracy (CEL) 2005. Berkeley, CA. Disponível em: http://www.ecoliteracy.org/sites/default/files/cel_model_wellness_policy_guide.pdf> Acesso em 10 jul 2016.

BURLANDY L. **A atuação da sociedade civil no campo da alimentação e nutrição no Brasil: elementos para reflexão**. Cien Saude Colet, v. 1, n. 1, p. 3064-3077, 2011.

BURLANDY L. **A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil**: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. Cien Saude Colet, v. 14, n 3, pp. 851-60, 2009.

BURLANDY L; CARVALHOSA CS. **Conexões entre agricultura familiar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar no Brasil**: reflexões sobre o artigo de Schwartzman et al. Cad. Saúde Pública; 33(12), 2017.

BURLANDY L, ROCHA C, MALUF RS. **Integrating nutrition into agricultural and rural development policies** - the Brazilian experience of building an innovative food and nutrition security approach. In: FAO. Improving diets and nutrition - food-based approaches. Oxfordshire (UK) / Rome (It), CABI/ FAO, v.1, 101-112, 2014.

- CALUS M, LAUWERS L. **Persistence of family farming, learning from its dynamics**. In: 111 EAAE-IAAE Seminar ‘Small Farms: decline or persistence’ University of Kent, Canterbury, UK. 2009. Disponível em: <<https://ageconsearch.umn.edu/bitstream/52857/2/099.pdf>>. Acesso em: 07 dez 2017.
- CAMPBELL MC. **Building a common table**: The role for planning in community food systems. *Journal of Planning Education and Research*, vol 23, pp341–355, 2004.
- CARNEIRO MJ. **Agricultores familiares e pluriatividade**: tipologias e políticas. In: *Mundo Rural e Tempo Presente*. Rio de Janeiro, Mauad/Pronex. 1999.
- CARVALHOSA CS; BURLANDY L. **Análise da trajetória de inclusão da agricultura familiar no programa nacional de alimentação escolar no Brasil**. *Revista UNIABEU*, 10(26), Ago-Dez, 2017.
- CAZELLA AA, BONNAL P, MALUF RS. (orgs). **Agricultura familiar**: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil. R. Janeiro: Mauad X, 2009.
- CAUME DJ. **Agricultura Familiar e Agronegócio**: falsas antinomias. *REDES*, Santa Cruz do Sul, v. 14, n. 1, p. 26 - 44, jan./abr. 2009.
- CECANE. Centro Colaborador Em Alimentação e Nutrição do Escolar – UFRGS. 2014. **Encontro Técnico de Nutricionistas da Alimentação Escolar Aracajú - SE**: Atuação do Nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar.
- CFN. Conselho Federal de Nutricionistas. 2010. **RESOLUÇÃO CFN Nº 465, DE 23 DE AGOSTO DE 2010**: Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista, estabelece parâmetros numéricos mínimos de referência no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências.
- CFSC. Community Food Security Coalition. **The Healthy Farms, Food, and Communities Act**. Policy Initiatives for the 2002 Farm Bill and the First Decade of the 21st Century. 2002. p. 17.
- COCHRANE WW. **The Development of American Agriculture**: A Historical Analysis. 2d ed. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1993. xiii, p. 501.
- COELHO CM. **A Nova Política Agrícola Americana**. *Revista de Política Agrícola – AnoV n 03 - Jul- Ago – Set. 1996*.
- COLLEGE, Occidental. Urban & Environmental Policy Institute. **California Farm to School**. 2018. Disponível em: <<https://www.oxy.edu/urban-environmental-policy-institute/programs/food/california-farm-school>>. Acesso em: 10 jun. 2018.
- COLLIER D. El método comparativo: dos décadas de câmbios. In: SARTORI, G.; MORLINO, L. (Comps.). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial, 2002.

CONSEA. CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório Final. Brasília: CONSEA, 1995.

CONSEA. CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **II Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório Final. Brasília: CONSEA, 2004.

CONSEA. CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **III Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Relatório Final. Brasília: CONSEA, 2007.

CONSEA. CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira**. Brasília (DF): FAO/IICA, 2009.

CONSEA. CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. 2010. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil** - Indicadores e monitoramento da constituição de 1988 aos dias atuais. Resumo executivo. Brasília.

CFN. Conselho Federal de Nutricionistas. 2010. **Resolução CFN Nº 465, de 23 de agosto de 2010**: Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista, estabelece parâmetros numéricos mínimos de referência no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências.

CRN. CONSELHO REGIONAL DE NUTRICIONISTAS - 4ª Região RJ - ES. CFN. **Relatório Sobre a Qualidade da Alimentação Oferecida por Unidades Escolares Estaduais no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2013. 13 p.

CSI. Center For Social Inclusion. **Building The Case For Racial Equity In The Food System**. 2014. Disponível em: <<https://www.centerforsocialinclusion.org/publication/building-the-case-for-racial-equity-in-the-food-system/>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

CUSTÓDIO MB, FURQUIM NR, SANTOS GMM, CYRILLO DC. **Visão histórica da Segurança Alimentar e Nutricional**. Seg Alim e Nut, Campinas, (18)1, 1-10. 2011.

DIAS PC. TESE. **Convergência de ações para o espaço escolar**: articulação entre saúde e educação na construção de estratégias intersetoriais de prevenção e controle do sobrepeso e obesidade em Niterói. Universidade Federal Fluminense, Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social, 2016.

DIXON DP, HAPKE HM. **Cultivating Discourse**: The Social Construction of Agricultural Legislation. *Annals of the Association of American Geographers*, 93: 142–164. 2003.

DYE TR. **Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas**. IN Heideman, F.G & Salm, J.F. (ORGS) Políticas Públicas e Desenvolvimento. Bases epistemológicas e modelos de análise. UNB: Brasília, 2010.

DUPUIS EM, GOODMAN D. **Should we go “home” to eat?** Toward a reflexive politics of localism. *Journal of Rural Studies* 21 (2005) 359–371.

EMATER. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro. 2016. **Relatório de atividades 2016**. Rio de Janeiro: EMATER, 87pág.

EMATER. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro. 2016a. **Relatório por Municípios do Sistema Aspa/Agrogeo - Ano 2016**. RIO DE JANEIRO. Disponível em: <<http://www.emater.rj.gov.br/images/munic2016.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations, INCRA Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Convênio de Cooperação Técnica FAO/Incrá**. Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável para a Produção Familiar. Relatório final do projeto UTF/BRA/036 (versão resumida). Brasília: FAO; INCRA, 1994.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations; WHO. World Health Organization. 1992. **International Conference on Nutrition**. Final Report of the Conference. Rome: WHO. Disponível em: <<http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/61254/1/a34812.pdf>> Acesso em: 07 dez 2017.

FERN. Food & Environment Reporting Network. **What is the farm bill and why does it matter?**. 2018. Disponível em: <<https://thefern.org/2018/06/what-is-the-farm-bill-and-why-does-it-matter/>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

FERNANDES ASA. **Path dependency e os estudos históricos comparados**. BIB. São Paulo, nº 53, 1º semestre de 2002, pp. 79-102.

FIGUEIREDO AM, SANTOS MLS. **Leis Agrícolas dos EUA: Síntese Histórica e Principais Mudanças na Política Agrícola**. Informe Gepec, v. 13, n. 1, jan./jun. 2009

FLEURY S. **Seguridade Social – Um Novo Patamar Civilizatório**. In: DANTAS, B. et al. Ponce de Leon. (Org.). *A Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois*. 1ª ed., 2008.

FLEXOR G, SERGIO PL. **Análise De Políticas Públicas: Breves Considerações Teórico- Metodológicas**. In: LIMA, E. F.; DELGADO, N.; MOREIRA, R. (Org.) *Mundo Rural IV: configuração rural-urbanas*. Rio de Janeiro (RJ): Mauad, 2007.

FME. Fundação Municipal de Educação. **Prefeitura de Niterói**. 2015. Disponível em: <<http://www.educacaoniteroi.com.br/unidades-municipais-de-ensino-fundamental/>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

FOOD CORPS. **Healthy School toolkit**. 2017. Disponível em: <https://foodcorps.org/cms/assets/uploads/2016/08/Healthy-School-Toolkit_2018.pdf>. Acesso em: 01 jul 2018.

FREY K. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e políticas públicas, Brasília, IPEA, n.21, p211-59, jun., 2000.

GABRIEL CG. TESE. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**: Construção de modelo de avaliação da gestão municipal. Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Centro de Ciênc. Saúde, Universidade Federal de Santa Catarina. 2013.

GATES PW. **An Overview of American Land Policy**. Agricultural History, Vol. 50, No. 1, Bicentennial Symposium: Two Centuries of American Agriculture. 1976, pp. 213-229.

GEOFFREY SB. **Farm and Food Support Under USDA's Section 32 Program**. CRS Report for Congress, Resources, Science, and Industry Division, 2008.

GOODMAN D; DUPUIS EM; GOODMAN MK. **Alternative food networks: knowledge, place and politics**. London (UK), Routledge. 2012. (Part 1: Introducing alternative food networks, fair trade circuits and the politics of food) Disponível em: <https://www.academia.edu/1484163/Alternative_Food_Networks_Knowledge_Practice_and_Politics>. Acesso em: 07 out 2018.

GRAZIANO DA SILVA J. **Mas, qual Reforma Agrária?** Reforma Agrária, 17, (1), abril/julho. 1987.

GRIGGS, S.; HOWARTH, D. **Discourse and practice**: using the power of wellbeing. Evidence e Policy 2011 p. 213-226.

GRISA C; SCHMITT CJ; MATTEI LF; MALUF RS; LEITE SP. **Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar**. Agriculturas, v. 8 (3), setembro, 2011.

GRISA C; SCHNEIDER S. **Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil**. Rev. Econ. Sociol. Rural [online]. 2014, vol.52, suppl.1, pp.125-146. ISSN 0103-2003. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032014000600007>>. Acesso em: 07 dez 2017.

GROSSI A. **Programa Bancos de Alimentos e o Programa de Aquisição de Alimentos**. In: Oficina Regional da Rede Brasileira de Bancos de Alimentos. São Paulo. 2015.

GUANZIROLI CE, CARDIM SE de CE. **Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto**. In: GUANZIROLI, C. E.; ROMEIRO, A. R.; DISABBATO, A.;

BUAINAIM, A. M.; BITTENCOURT, G. A. (Org.). *Agricultura familiar e reforma agrária no Século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

GUNDERSON GW. **National School Lunch Program: Background and Development**. 1971. U.S. Department of Agriculture, Food and Nutrition Service. Disponível em: <<http://www.fns.usda.gov/cnd/lunch/AboutLunch/ProgramHistory.htm>> Acesso em 19 jul 2016.

HALL PA, TAYLOR RCR. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova, São Paulo, n58, p. 193-223, 2003.

HAMILTON N. **Putting a face on our food**: How state and local food policies can promote the new agriculture, *Drake Journal of Agricultural Law*, vol 7, pp407–424, 2002.

HERMET G. As transições democráticas no século XX: comparação entre América Latina e Leste europeu. In: ABREU, A. A. (Org.). *Transição em fragmentos: desafios da democracia no final do século XX*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

HINRICHS CC. **The practice and politics of food system localization**. *Journal of Rural Studies*, vol 19, pp33–45, 2003.

HLPE. **Nutrition and food systems**. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome 2017.

HÖFLING EM. **Estado e políticas (públicas) sociais**. *Cadernos Cedes*, ano XXI, nº 55, p 30-41, nov, 2001.

HONG I. **The Impact of the Healthy, Hunger-Free Kids Act of 2010 on National School Meal Participation Rates**. *College Undergraduate Research Electronic Journal*, Pennsylvania, n. 195, p. 1-28, fev. 2015.

HOPPE R, MACDONALD JM. **America's Diverse Family Farms**: 2016 Edition. USDA, Economic Research Service. Economic Information Bulletin Number 164. December, 2016. Disponível em: <<https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/81408/eib-164.pdf?v=42709>> Acesso em: 07 dez 2017.

HOWLETT M, RAMESH M, PERL A. **Studying public policy**: Policy cicles & policy subsystems. Oxford. Oxford University Press, 2009.

IBASE. **Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas**: Relatório PRONAF, Resultados da Etapa Paraná. 2006.

IBGE. Instituto Brasileiro de geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006**: agricultura familiar, primeiros resultados. Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro: IBGE; 2006.

ICF. Incorporated. **Proposed Rule on Meal Pattern Requirements and Nutrition Standards in the National School Lunch Program and School Breakfast Program**:

Final Summary of Public Comments on Proposed Rule. 2011. Disponível em: <<https://www.fns.usda.gov/school-meals/nutrition-standards-school-meals>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Histórico da questão agrária**. 2011. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/historico-da-questao-agraria>> Acesso em: 07 dez 2017.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. 2017. **Resultados e Resumos**: Resultados finais do Censo Escolar (redes estaduais e municipais). Disponível em: <<http://inep.gov.br/web/guest/resultados-e-resumos>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A trajetória histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na agenda política nacional**: projetos, discontinuidades e consolidação. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. 76p

IZUMI BT, WRIGHT DW, HAMM MW. **Market diversification and social benefits**: motivations of farmers participating in farm to school programs. *Journal of Rural Studies*, 26, 374–382, 2010.

JOSHI A, HENDERSON T, RATCLIFFE MM, FEENSTRA G. **Evaluation for Transformation**: A Cross-Sectoral Evaluation Framework for Farm to School. National Farm to School Network. 2014.

LOBATO L. Avaliação de políticas sociais: notas sobre alguns limites e possíveis desafios. *Trabalho, Educação e Saúde* 2004; 2(1): 95-106.

LEVINE S. **School Lunch Politics**: The Surprising History of America's Favorite Welfare Program. Princeton, NJ: Princeton University Press. 2008.

LITTLE LF, PROULX FP, MARLOWE J, KNAUB PK. **The History of Recent Farm Legislation**: Implications for Farm Families. *Family Relations*, Vol. 36, No. 4, Rural Families: Stability and Change. 1987, pp. 402-406.

LÖWY M. **Ideologias e Ciência Social**: elementos para uma análise marxista. 17 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

MAGALHÃES R, BODSTEIN R. **Avaliação de iniciativas e programas intersetoriais em saúde: desafios e aprendizados**. *Ciência e Saúde Coletiva*, v14, n3, p861-868, 2009.

MALUF R; BURLANDY L; SANTARELLI M; SCHOTTZ V; SPERANZA JS. **Nutrition-sensitive agriculture and the promotion of food and nutrition sovereignty and security in Brazil**. *Ciência & Saúde Coletiva*, 20(8):2303-2312, 2015.

MALUF R. **Alimentação, Escola e Agricultura Familiar**. Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura, Artigos Mensais OPPA. nº 26, maio. 2009.

MALUF R. **Segurança Alimentar e Fome no Brasil** – 10 anos da Cúpula Mundial de Alimentação. CERESAN, Relatórios Técnicos 2, 2006.

MALUF R. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Petrópolis: Vozes, 2007.

MARQUES TCS. **Transições políticas na América Latina em perspectiva comparada**. Pensamento Plural (Pelotas). n6, p57-69. 2010.

MARTINEZ S W. **Policies Supporting Local Food in the United States**, Agriculture, MDPI, Open Access Journal, vol. 6(3), pages 1-13, August, 2016.

MATTEI LF. **Políticas públicas de fomento à produção familiar no Brasil: o caso recente do Pronaf**. In: XLV Congresso Brasileiro de Economia, Sociologia e Administração Rural. Londrina - PR. Anais. CD - Roan, Julho de 2007, 20p.

McCRUDDEN C. **Buying social justice**. Equality, government procurement, and legal change. Oxford. 2017.

MCE. Minneapolis Community Education. **After School Programs**. 2016. Disponível em: <http://youth.mpls.k12.mn.us/asap_2>. Acesso em: 01 jul. 2018.

MDA. Minnesota Department of Agriculture. 2018. **Farm to School**. Disponível em: <<http://www.mda.state.mn.us/food/farmentoschool.aspx>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

MDE. Minnesota Department of Education. 2018. **Civil Rights Requirements Checklist**. Disponível em: <https://education.mn.gov/mdeprod/idcplg?IdcService=GET_FILE&dDocName=MDE059195&RevisionSelectionMethod=latestReleased&Rendition=primary>. Acesso em: 01 jul. 2018.

MENDONÇA C. **Lei da Alimentação Escolar**. In: IV Encontro Estadual Ministério Público e Controle Social. Rio de Janeiro, 2016.

MÉNY I, THOENIG JC. **Las políticas públicas**. Barcelona: Editorial Ariel, 1992.

MIELITZ NETTO CGA. **Agricultura familiar no contexto das políticas públicas brasileiras**. In: MANZANAL, M. e NEIMAN, G. Las agriculturas familiares del Mercosur: trayectorias, amenazas y desafíos. Buenos Aires: CICCUS, 2010, p. 61-77.

MINAYO, M.C.S.; ASSIS, S.G.; SOUZA, E. R (orgs.). Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005. 244 p.

MINNEAPOLIS. **Homegrown Minneapolis**. 2018. Disponível em: <<http://www.minneapolismn.gov/sustainability/homegrown/>> Acesso em 19 jul 2016.

MINNEAPOLIS. **Target Market Program**. 2018a. Disponível em: <<http://www.ci.minneapolis.mn.us/finance/procurement/TargetMarketProgram>> Acesso em 19 jul 2016.

MINNEAPOLIS. **Requests for Proposals**. 2018b. Disponível em: <<http://www.minneapolismn.gov/cped/rfp/index.htm>> Acesso em 19 jul 2018.

MISA. Minnesota Institute For Sustainable Agriculture. **History**. 2018. Disponível em: <<https://www.misa.umn.edu/>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

MISA. Minnesota Institute For Sustainable Agriculture. **Marketing local Food**. 2007.

MN. Minnesota Legislative. 2012. **Corporate Farm Law**. Disponível em: <<http://www.house.leg.state.mn.us/hrd/pubs/ss/sscorpfarm.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

MN. Minnesota Legislative. 2017. **Immigrants in Minnesota**. Disponível em: <<https://www.leg.state.mn.us/lrl/guides/guides?issue=immigration>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

MN. Minnesota Legislative. 2017a. **Farming by business organizations**. Disponível em: <<https://www.revisor.mn.gov/statutes/cite/500.24>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

MORGAN K, SONNINO R. **Repensando a Alimentação Escolar: O poder do prato público**. In: Estado do Mundo: estado do consumo e o consumo sustentável/Worldwatch Institute; Organização: Erik Assadourian; tradução: Cláudia Strauch. Salvador, BA: Uma Ed., 298p. 1ª edição. 2010.

MORGAN K; SONNINO R. **The School Food Revolution Public Food and the Challenge of Sustainable Development**. Earthscan. 2008.

MPR. MPRNews. **Comparing the Somali experience in Minnesota to other immigrant groups**. 2010. Disponível em: <<https://www.mprnews.org/story/2010/01/25/comparing-the-somali-experience-in-minnesota-to-other-immigrant-groups-of-immigrants->>. Acesso em: 01 jul. 2018.

MPRJ. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. 2017. **Projetos e Campanhas: Educação**. Disponível em: <<http://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/areas-de-atuacao/educacao>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

MPS. Minneapolis Public Schools. **Welness Policy 6690**. 2017. Disponível em: <http://policy.mpls.k12.mn.us/uploads/policy_6690.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2018.

MPS. Minneapolis Public Schools. **Ingredient & Nutrition Information**. 2018. Disponível em: <http://nutritionservices.mpls.k12.mn.us/nutrition_ingredient_info>. Acesso em: 01 jul. 2018.

MPS. Minneapolis Public Schools. **Local Food**. 2018a. Disponível em: <http://nutritionservices.mpls.k12.mn.us/local_foods>. Acesso em: 01 jul. 2018.

MPS. Minneapolis Public Schools. **Farm to School**. 2018b. Disponível em: <http://nutritionservices.mpls.k12.mn.us/f2s_program>. Acesso em: 01 jul. 2018

MPS. Minneapolis Public Schools. **MPS Farm to School Toolkit**. 2016. Disponível em: <http://nutritionservices.mpls.k12.mn.us/mps_f2s_toolkit>. Acesso em: 01 jul. 2018.

MULLER P, SUREL Y. **A análise das políticas públicas**. 3 ed, Pelotas: Educat, 2010.

MUNIZ, V. M.; CARVALHO, A, T. O. **Programa Nacional de Alimentação Escolar em município do estado da Paraíba**: um estudo sob o olhar dos beneficiários do Programa. Revista de Nutrição, v.20, n. 3, p. 1-19, mai./jun., 2007.

NANA. NATIONAL ALLIANCE FOR NUTRITION AND ACTIVITY. 2013. **Model local school wellness policies on physical activity and nutrition**. <Disponível em: <http://www.Schoolwellnesspolicies.org/resources/NANAWellnessPolicies.pdf>> Acesso em 10 jul 2016.

NAKANO Y. **A destruição da taxa de lucro na agricultura**. Revista de Economia Política, I(3):3-16. 1981.

NAVARRO Z. **A agricultura familiar no Brasil**: entre a política e as transformações da vida econômica. In: GAQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). *A agricultura brasileira: desempenhos, desafios e perspectivas*. Brasília, DF: IPEA, 2010. p. 185-209.

NAVARRO Z; PEDROSO MTM. **Agricultura familiar**: é preciso mudar para avançar– Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2011.

NESTLE M. **Food Politics**: How the Food Industry Influences Nutrition and Health. Berkeley, Calif.; London: University of California Press, 2007.

NEVES, D. P. **Agricultura familiar**: quantos ancoradouros! In: FERNANDES, B. M.; MARQUES, M. I.; SUZUKI, J. C. (Org.). *Geografia agrária: teoria e poder*. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 211-270.

NIKOLITCH R. **Family-operated farms**: their compatibility with technological advance. *American Journal of Agricultural Economics*, 51(3):530-545. 1969.

NFTSN. National FTS Network. 2018. **Farm to School Advocacy**. Disponível em: <<http://www.farmentoschool.org/policy>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

NFTSN. National FTS Network. 2017. **State FTS Legislative Survey 2002-2017**. Disponível em: <<http://www.farmentoschool.org/Resources/State%20Farm%20to%20School%20Legislative%20Survey%202002-2017.pdf>>. Acesso em: 10 jun 2018.

NFTSN. National Farm To School Network. **Going Local: Paths to Success For Farm to School Programs**. 2006. Disponível em: <<https://communitywealth.org/content/going-local-paths-success-farm-school-programs>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

NFU. National Farmers Union. **Policy of the National Farmers Union: National Farmers Union Mission and Vision Statements.** 2018. Disponível em: <<https://nfu.org/2018policy/>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

NSAC. National Sustainable Agriculture Coalition. **Marketing Opportunities and Food Systems.** 2018. Disponível em: <<http://sustainableagriculture.net/our-work/issues/marketing-and-food-systems/>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

O'DONNELL G, SCHMITTER P. **Transições do regime autoritário: primeiras conclusões.** São Paulo: Vértice, 1998.

PEIXINHO A, BALABAN D, RIMKUS L, SCHWARTZMAN F, GALANTE A P. **Alimentação Escolar no Brasil e nos Estados Unidos.** Mundo da Saude, 35(2), 128-136, 2011.

PEIXINHO A. **A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional.** Ciência & Saúde Coletiva, vol. 18, n. 4, pp. 909–16, 2013.

PICOLOTTO EL. **A emergência da categoria “agricultor familiar” como sujeito de direitos na trajetória do sindicalismo rural brasileiro.** In: SOBER 2008, Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 46, 2008, Rio Branco. Anais eletrônicos. Disponível em: <<https://ageconsearch.umn.edu/record/108074/files/424.pdf>>. Acesso em: 07 dez 2017.

PINHEIRO ARO. **Análise histórica do processo de formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003-2006): atores, ideias, interesses e instituições na construção de consenso político.** Tese de doutorado apresentada na Universidade de Brasília; Distrito Federal, 2009.

POTVIN L, BISSET S. **There is More to Methodology than Method** IN Potvin, L; McQueen, D (eds.), Health Promotion Evaluation Practices in the Americas, Springer Science Business Media, 2008.

RALSTON K, NEWMAN C, CLAUSON A, et al. **The National School Lunch Program: Background, Trends, and Issues.** Economic Research Report No. 61. Alexandria, VA: US Department of Agriculture, Economic Research Service. 2008.

RATKE BNA. **A agricultura familiar brasileira e o Pronaf: Apontamentos para a construção de um objeto jurídico.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Goiás, Goiás. 2013. 132 f.

REANE. Rede Estadual de Alimentação e Nutrição Escolar. 2018. **Quem somos.** Disponível em: <<http://reanerj.blogspot.com/p/quem-somos.html>>. Acesso em: 05 jul. 2018.

REBRAE. Rede Brasileira de Alimentação e Nutrição Escolar. 2018a. **Chamadas Públicas.** Disponível em: <<http://rebrae.com.br/chamadas/>>. Acesso em: 08 jul. 2018.

RECINE E, VASCONCELLOS AB. **Políticas nacionais e o campo da Alimentação e Nutrição em Saúde Coletiva**: cenário atual. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 16, n.1, p. 73-79, 2011.

RODEFELD RD. **A reassessment of the status and trends in “Family” and “Corporate” farms in US society**. *Congressional Record*, 93d Cong., 1st sess., 1973.

RS. Rolling Stone. **Obamacare: It’s Working!**. 2014. Disponível em: <<https://www.rollingstone.com/politics/news/obamacare-its-working-20140409>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

SANTOS AM dos. **Devagar se vai ao longe?** A transição para a democracia no Brasil em perspectiva comparada. In: MELO, C. R.; SAÉZ, M. A. (Orgs.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

SARTORI G. **Comparación y método comparativo**. In: SARTORI, G.; MORLINO, L. *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

SCHLESINGER JR AM. **The coming of the new deal: 1933-1935**. New York, Houghton Mifflin Company. 2003.

SCHMITT, G. **Why is the agriculture of advanced western economies still organized by family farms?** Will this continue to be so in the future? *European Review of Agricultural Economics*, Amsterdam, NL, v. 18, p. 443-458, 1991.

SCHNEIDER S, MATTEI L, CAZELLA AA. **Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF** – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*. Porto Alegre, p. 21-50. 2004.

SCHNEIDER S. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre, Ed. UFRGS, Cap. 1: 42-72. 2003a.

SCHNEIDER S. **Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade**. *RBCS* Vol. 18 nº. 51. 2003.

SCHOTTZ V. TESE. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): controvérsias sobre os instrumentos de compra de alimentos produzidos pela Agricultura familiar**. Universidade Federal Rural do Rio De Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, 2017.

SERAFIM RP, DIAS MP. **Análise de política: uma revisão da literatura**. *Cadernos Gestão Social*, Rio Grande do Sul, v3, n1, p121-34, 2012.

SFF. SCHOOL FOOD FOCUS. 2018. **School Food Focus Toolkit**. Disponível em: <http://www.schoolfoodfocus.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2016/05/The-Cost-of-School-Lunch.pdf> Acesso em 10 jul 2018.

SIDANER E, BALABAN D, BURLANDY L. **The Brazilian school feeding programme**: an example of an integrated programme in support of food and nutrition security. *Public Health Nutrition*: 16(6), 989–994. 2012.

SILVA AC. **De Vargas a Itamar**: políticas e programas de alimentação e nutrição. *Estudos Avançados* 9(23). 1995.

SILVA SP. **A trajetória histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na agenda Política Nacional**: projetos, descontinuidades e consolidação. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

SILVA SR. DISSERTAÇÃO. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**: Análise do processo de implementação no município de Belo Horizonte-MG. Universidade Federal de Viçosa, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2015.

SIQUEIRA RL, COTTA RMM, RIBEIRO RCL, SPERANDIO N, PRIORE SE. **Análise da incorporação da perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no desenho institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 19, n. 1, p. 301-310. 2014.

SKOCPOL T. **Social revolutions in the modern world**. Nova York, Cambridge University Press. 1994.

SPINK MJ, MEDRADO B. **Produção de sentido no cotidiano**: uma abordagem teórico-metodológica para análise das práticas discursivas. In SPINK MJ (org.) *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas*. São Paulo: Cortez, 2000, p. 22 – 41.

SOM CASTELLANO R. **School Lunch programs and the American diet**: Exploring a contested food terrain. 2009. University of Kentucky Master's Theses. Paper 627.] Disponível em: <http://www.uknowledge.uky.edu/gradschool_theses/627 .> Acesso em 10 jul 2016.

SOMMER J E, ROBERT A H, ROBERT C G, PENELOPE JK. **Structural and financial characteristics of US Farms**, 1995. In: ANNUAL FAMILY REPORT TO THE CONGRESS, 20th., Washington, DC: Annals. Washington, DC: Economic Research Service, United States Department of Agriculture, 1998.

SOUZA C. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v8, n16, p20-45, 2006.

STEFANI G, TIBERTI M, LOMBARDI GV, CEI L, SACCHI G. **Public Food Procurement**: A systematic literature review. *Int. J. Food System Dynamics* 8 (4), 2017, 270-283.

SUMMER EATS MN. SUMMER EATS. **Summer Eats** - locating meals. 2018. Disponível em: <<https://www.summereatsmn.org/>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

SEEDUC. Secretaria de Estado de Educação. 2003. **Alimentação Escolar: Cadastro obrigatório de Fornecedores.** Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeconteudo?article-id=451335>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

SEEDUC. Secretaria de Estado de Educação. 2010. **O Conselho de Alimentação Escolar - CAE.** Disponível em: <http://www.rj.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=4d63c049-62ee-4bf6-90e5-90f712e7a47b&groupId=91317>. Acesso em: 05 jul. 2018.

SEEDUC. Secretaria de Estado de Educação. 2011. **Agricultura: Chamada Pública vai comprar produtos da agricultura familiar para merenda escolar.** Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/seapec/exibeconteudo?article-id=540228>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

SEEDUC. Secretaria de Estado de Educação. 2012. **Chamada Pública para Fornecimento de Alimentos. Prazo Prorrogado!.** Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeconteudo?article-id=1038138>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

SEEDUC. Secretaria de Estado de Educação. 2012. **Mobilidade Interna para Gestor de Segurança Alimentar da Superintendência de Infraestrutura.** Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeconteudo?article-id=1006551>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

SEEDUC. Secretaria de Estado de Educação. 2013. **Resolução SEEDUC Nº 4986 de 18 de dezembro de 2013.** Altera a tabela do Art. 2º da Resolução SEEDUC nº 4.397, de 25 de janeiro de 2010., p. 1.

SEEDUC. Secretaria de Estado de Educação. 2014. **Regimento Interno SEEDUC.**

SEEDUC. Secretaria de Estado de Educação. 2014a. **Resolução SEEDUC Nº 5159 de 24 de novembro de 2014.** Altera Os Arts. 1º, 2º e 4º e Revoga o Art. 5º da Resolução SEEDUC Nº 4639, de 03 de novembro de 2010, p. 1-2, nov.

SEEDUC. Secretaria de Estado de Educação. 2014b. **Chamada Pública 2014.** Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeconteudo?article-id=2023198>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

SEEDUC. Secretaria de Estado de Educação. 2015. **Chamada Pública 2015.** Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeconteudo?article-id=2402244>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

SEEDUC. Secretaria de Estado de Educação. 2015a. **1ª Chamada Pública de Agricultura Familiar - DRA Baixadas Litorâneas.** Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeconteudo?article-id=2462101>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

SEEDUC. Secretaria de Estado de Educação. 2016. **Relatório Agricultura Familiar.** 2016. Rio de Janeiro, 22 pág.

SEEDUC. Secretaria de Estado de Educação. 2017. **Chamada Pública 2017**: Aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural. Anexo 10. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeconteudo?article-id=3057828>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

SEEDUC. Secretaria de Estado de Educação. 2017a. **Publicações**. Disponível em: <[http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeconteudo?&acaomenu=menufunc\(%27CAE-RJ%27\);&article-id=3096083](http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeconteudo?&acaomenu=menufunc(%27CAE-RJ%27);&article-id=3096083)>. Acesso em: 01 jul. 2018.

SEEDUC. Secretaria de Estado de Educação. 2017b. **Alunado por ação do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/pnaeweb/publico/relatorioDelegacaoEstadual.do>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

SEEDUC. Secretaria de Estado de Educação. 2018. **Chamada Pública 2018**: Aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeConteudo?article-id=5412129>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

SEEDUC/SEAPPA. Secretaria de Estado de Educação/Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. 2010. **Resolução Conjunta SEAPPA/SEEDUC N 04 de 31 de maio de 2010**. Institui o núcleo de apoio estadual ao PNAE, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências.

SENAR. Serviço Nacional de Aprendizagem Rural. 2017. **Cartilha de Orientação**: Previdência Social e SENAR nas operações do PAA e PNAE. Brasília: SENAR, 11pág.

STOSCHECK C. Adapting the Good Food Purchasing Policy to the Twin Cities. 2016. Disponível em: <<https://conservancy.umn.edu/bitstream/handle/11299/181303/FINAL%20Professional%20Paper-%20Claire%20Stoscheck-%205-24-16.pdf;sequence=1>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

TAKAGI M, BELIK W. **A Implantação da Política Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**: entre a caridade e os gastos sociais. In: XLV CONGRESSO DA SOBER. Londrina. 2007.

TCERJ. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. 2014. **Vitrine de auditorias**. Auditorias Estaduais: Secretaria de Estado de Educação. Disponível em: <<http://seguro.tce.rj.gov.br/vitrineprod/estado.asp>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

THORNBURG GK. **Embeddedness, Marketness, and Economic Instrumentalism in the Oklahoma Farm-to-School Program**. Journal of Rural and Community Development, 8(3). 2013.

UERJ. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Nutrição. 2018. **NUCANE** – Núcleo de alimentação e nutrição escolar. Disponível em: <http://www.nutricao.uerj.br/?page_id=2654>. Acesso em: 01 jul. 2018.

UMN. University of Minnesota. *Minnesota Institute of Sustainable Agriculture (MISA)*. 2014. Disponível em: < <https://www.misa.umn.edu/news-events/sustainable-agriculture-newsletter-0/sa-newsletter-fall-2014>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

UMN. University of Minnesota Extension. **Farm to School**. 2018. Disponível em: <<http://www.extension.umn.edu/food/farm-to-school/>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

UNIRIO. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. 2018. **Escola de Nutrição recebe habilitação para atuar como Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar**. Disponível em: <http://www.unirio.br/news/escola-de-nutricao-recebe-habilitacao-para-atuar-como-centro-colaborador-de-alimentacao-e-nutricao-do-escolar> >. Acesso em: 01 jul. 2018.

U.S. CONGRESS. United States Congress. 2010. **Healthy Hunger-Free Kids Act**. One hundred eleventh 111th Congress of the United States of America: at the second session. Disponível em: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-111s3307enr/pdf/BILLS-111s3307enr.pdf>.> Acesso em 10 jul 2016.

U.S. CONGRESS. United States Congress. 1953. **Small Business Act**. Act of July 30, 1953, Public Law 163, Eighty-third Congress. Disponível em: < <https://legcounsel.house.gov/Comps/Small%20Business%20Act.pdf>> Acesso em 10 dez 2016

U.S. CONGRESS. United States Congress. 1966. **National School Lunch Act: Hearing**. House Select Subcommittee on Education of the Committee on Education. 89th Cong., 2nd Sess.

U.S. CONGRESS. United States Congress. 1977. **Food and Agriculture Act of 1977**. Section 102: Family Farms. Disponível em: < <https://www.fns.usda.gov/food-and-agriculture-act-1977-pl-95-113>> Acesso em 10 jul 2016.

U.S. CONGRESS. United States Congress. 2008. **Section 32 and related laws**. Section 32 of P.L. 320 74th Cong. Disponível em: <http://www.agriculture.senate.gov/download/compilation/section-32-and-related-laws>> Acesso em 10 jul 2016.

U.S. Small Business Administration (SBA). 2016. **About the SBA - History**. Disponível em: <<https://www.sba.gov/about-sba/what-we-do/history>> Acesso em 10 dez 2016.

U.S. Federal Register. 2017. **National School Lunch Program**. Disponível em: < <https://www.federalregister.gov/documents/2017/07/28/2017-15956/national-school-lunch-special-milk-and-school-breakfast-programs-national-average-paymentsmaximum> > Acesso em 10 dez 2017.

USDA. 1998. United States Department of Agriculture. **A Time to Act: A Report of the USDA National Commission on Small Farms**. National Commission on Small Farms. USDA. Washington, DC. January, p. 94.

USDA. 1981. United States Department of Agriculture. **A Time to Choose: Summary Report on the Structure of Agriculture.** USDA. Washington, DC. January, p. 142.

USDA. 2000. United States Department of Agriculture. **Small Farms/ School Meals Initiative Town Hall Meetings: A Step-by-Step Guide on How to Bring Small Farms and Local Schools Together.** Washington, D.C., 15 p. Disponível em: <<https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/small.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

USDA. 2000a. United States Department of Agriculture. **The School Meals Initiative Implementation Study: First Year Report.** Disponível em: <<https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/SMIYear1.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

USDA. 2000b. United States Department of Agriculture. **ERS Farm Typology for a Diverse Agricultural Sector.** Economic Research Service. Agriculture Information Bulletin Number 759 September.

USDA. 2000c. United States Department of Agriculture. **Innovative Marketing Opportunities for Small Farmers: Local Schools as Customers.** Disponível em: <<https://www.farmlandinfo.org/innovative-marketing-opportunities-small-farmers-local-schools-customers>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

USDA. 2000d. United States Department of Agriculture. **How Local Farmers and School Food Service Buyers Are Building Alliances.** Disponível em: <<https://eric.ed.gov/?id=ED450983>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

USDA. 2004. United States Department of Agriculture. **Richard B Russel National School Lunch Act.** Food and Nutrition Service. Disponível em: <<http://www.fns.usda.gov/cnd/Governance/Legislation/Historical/NSLA2008.pdf>>. Acesso em 16 dez 2017.

USDA. 2005. United States Department of Agriculture. **Eat Smart-Farm Fresh! A Guide to Buying and Serving Locally-Grown Produce in School Meals.** Disponível em: <https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/Farm-to-School-Guidance_12-19-2005.pdf>. Acesso em 16 dez 2017.

USDA. 2007. United States Department of Agriculture. **School Nutrition Dietary Assessment Study—III.** Disponível em: <<https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/SNDAIII-Vol1.pdf>>. Acesso em 16 dez 2017.

USDA. 2010. United States Department of Agriculture. **Fresh Fruit and Vegetable Program: A handbook for schools.** Disponível em: <<https://www.fns.usda.gov/sites/default/files/handbook.pdf>>. Acesso em 16 dez 2016.

USDA. 2010a. United States Department of Agriculture. **USDA Executive Summary.** Disponível em: <https://www.cnpp.usda.gov/sites/default/files/dietary_guidelines_for_americans/ExecSumm.pdf>. Acesso em 16 dez 2016.

USDA. 2011. United States Department of Agriculture. **Cooperation in USDA Studies and Evaluations, and Full Use of Federal Funds in Nutrition Assistance Programs**

Nondiscretionary Provisions of the Healthy, Hunger-Free Kids Act of 2010, Public Law 111-296. Disponível em: <<https://www.federalregister.gov/documents/2011/06/29/2011-16282/cooperation-in-usda-studies-and-evaluations-and-full-use-of-federal-funds-in-nutrition-assistance>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

USDA. 2011a. United States Department Of Agriculture. **Procurement Geographic Preference Q&As**. Disponível em: <<https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/cn/SP18-2011os.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2018.

USDA. 2011b. United States Department Of Agriculture. **USDA Farm to School Team: 2010 Summary Report**. Disponível em: <https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/2010_summary-report.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2018.

USDA. 2012. United States Department Of Agriculture. **Comparison of previous and current regulatory requirements under Final Rule** Disponível em: <<https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/cn/comparison.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2018.

USDA. 2012a. United States Department Of Agriculture. **Census of agriculture**. Disponível em: <<https://www.agcensus.usda.gov/Publications/2012/>>. Acesso em: 03 jul. 2018.

USDA. 2013. United States Department of Agriculture. **Updating the ERS Farm Typology**. Economic Research Service. National Commission on Small Farms. USDA. Washington, DC. April, 2013. p. 40.

USDA. 2013a. United States Department of Agriculture. **Food Distribution - History and Background**. Disponível em: <<https://www.fns.usda.gov/fdd/fdd-history-and-background>> Acesso em 10 jul 2016.

USDA. 2013b. United States Department of Agriculture. **Department of Defense (DoD) Fresh Fruit and Vegetable Program**. Food and Nutrition Service. Disponível em: <<https://www.fns.usda.gov/fdd/department-defense-dod-fresh-fruit-and-vegetable-program>> Acesso em 16 dez 2016.

USDA. 2014. United States Department of Agriculture. **The Agricultural Act of 2014**. Disponível em: <<https://www.ers.usda.gov/agricultural-act-of-2014-highlights-and-implications/>> Acesso em 12 dez 2017.

USDA. 2014a. United States Department of Agriculture. **National School Lunch Act of 1946** [As Amended Through P.L. 113–79, Enacted February 07, 2014]. Disponível em: <<http://www.fns.usda.gov/sites/default/files/NSLA.pdf>> Acesso em 09 jul 2016.

USDA. 2015. United States Department of Agriculture. **Questions & Answers on the Final Rule**, “Nutrition Standards in the National School Lunch and School Breakfast Programs”. Disponível em: <<https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/cn/SP10-2012v9.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

USDA. 2015a. United States Department of Agriculture. **Professional Standards for State and Local School Nutrition Programs Personnel as Required by the Healthy, Hunger-Free Kids Act of 2010**. Disponível em: < <https://www.fns.usda.gov/school-meals/fr-050715a>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

USDA. 2015b. United States Department of Agriculture. **The farm to school census**. Disponível em: <[https://farmtoschoolcensus.fns.usda.gov /home](https://farmtoschoolcensus.fns.usda.gov/home). >Acesso em 10 jul 2016.

USDA. 2016. United States Department of Agriculture. **Child and Adult Care Food Program (CACFP): Afterschool Meals**. Disponível em: <<https://www.fns.usda.gov/cacfp/afterschool-meals>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

USDA. 2016a. United States Department of Agriculture. **Farm to School Grant Program: REQUEST FOR APPLICATIONS 2016**. Food and Nutrition Service. Child Nutrition Programs. CFDA#: 10.575. Disponível em: http://www.fns.usda.gov/sites/default/files/f2s/FY2016_FSGP_RFA.pdf>Acesso em: 10 jul 2016.

USDA. 2016b. United States Department of Agriculture. **Local School Wellness Policy Implementation Under the Healthy, Hunger-Free Kids Act of 2010**. Disponível em: <<https://www.federalregister.gov/articles/2016/07/29/2016-17230/local-school-wellness-policy-implementation-under-the-healthy-hunger-free-kids-act-of-2010>>Acesso em: 10 jul 2016.

USDA. 2017. United States Department of Agriculture. **Healthy Hunger-Free Kids Act**. Disponível em: <<https://www.fns.usda.gov/school-meals/healthy-hunger-free-kids-act>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

USDA. 2017a. United States Department of Agriculture. **Child Nutrition Programs: Income Eligibility Guidelines**. Disponível em: <<https://www.federalregister.gov/documents/2017/04/10/2017-07043/child-nutrition-programs-income-eligibility-guidelines>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

USDA. 2017b. United States Department of Agriculture. **Report on the Proposed 2017 Reorganization of the Department of Agriculture**. Disponível em: < <https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/report-proposed-2017-reorg-usda-under-secretary-trade-foreign-ag-affairs.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

USDA. 2017c. United States Department of Agriculture. **FNS Food Distribution Programs**. Disponível em: < <https://www.fns.usda.gov/fdd/food-distribution-programs> >. Acesso em: 01 jul. 2018.

USDA. 2017d. United States Department of Agriculture. **FY 2017 Budget Summary**. Disponível em: <<https://www.obpa.usda.gov/budsum/fy17budsum.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

USDA. 2017e. United States Department of Agriculture. **A Brief History of USDA Food Guides**. Disponível em: <<https://www.choosemyplate.gov/brief-history-usda-food-guides>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

USDA. 2017f. United States Department of Agriculture. **School Meal Flexibilities for School Year 2017-2018**. Disponível em: <<https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/cn/SP32-2017os.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

USDA. 2017g. United States Department of Agriculture. **The National School Lunch Program**. 2017. Disponível em: <<https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/cn/NSLPFactSheet.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

USDA. 2018. United States Department of Agriculture. **Summer Food Service Program**. Disponível em: <<https://www.fns.usda.gov/sfsp/summer-food-service-program>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

USDA. 2018a. United States Department of Agriculture. **Community Food Systems**. 2018. Disponível em: <<https://www.fns.usda.gov/farmtoschool/farm-school>>. Acesso em: 01 jul.

USDA. 2018b. United States Department of Agriculture. **The Farm to School Census 2013/2014: Minnesota Districts**. 2018. Disponível em: <<https://farmtoschoolcensus.fns.usda.gov/find-your-school-district/minnesota>>. Acesso em: 01 jul.

USDA. 2018c. United States Department of Agriculture. **Child Nutrition Programs**. 2018. Disponível em: <<https://www.fns.usda.gov/school-meals/child-nutrition-programs>>. Acesso em: 01 jul.

USDA. 2018d. United States Department of Agriculture. **Summary of Annual Data, FY 2013-2017**. Disponível em: <<https://www.fns.usda.gov/pd/overview>>. Acesso em: 01 jul 2018.

USDA. 2018e. United States Department of Agriculture. **Nutrition Standards for School Meals**. Disponível em: <<https://www.fns.usda.gov/school-meals/nutrition-standards-school-meals>>. Acesso em: 01 jul 2018.

USDA. 2018f. United States Department of Agriculture. **Food Buying Guide for Child Nutrition Programs**. Disponível em: <<https://www.fns.usda.gov/tn/food-buying-guide-for-child-nutrition-programs>>. Acesso em: 01 jul 2018.

U.S. Department of Health, Education & Welfare. **The people left behind**. A Report by the President's National Advisory Commission on Rural Poverty. Washington, D.C. September, 1967.

US. Institute of Medicine. 2008. Committee on Nutrition Standards for National School Lunch and Breakfast Programs. **Nutrition Standards and Meal Requirements for National School Lunch and Breakfast Programs: Phase I. Proposed Approach for**

Recommending Revisions, Food and Nutrition Board; Stallings VA, Taylor CL, editors.

US. Institute of Medicine. 2010. Committee on Nutrition Standards for National School Lunch and Breakfast Programs. **School meals: Building blocks for healthy children/Committee on Nutrition Standards for National School Lunch and Breakfast Programs**, Food and Nutrition Board; Virginia A. Stallings, Carol West Suitor, and Christine L. Taylor, editors.

U.S. Department of Health and Human Services. 2017. **Dietary Guidelines for Americans**. Disponível em: <<https://www.hhs.gov/fitness/eat-healthy/dietary-guidelines-for-americans/index.html>>. Acesso em: 01 jul 2018.

VALENTE F. **Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002.

VASCONCELOS F A. **Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula**. Rev. Nutr., Campinas, V. 18 n.4 p.439-457, jul./ago., 2005.

VAUDRIN, N. et al. **Impact of the 2010 US Healthy, Hunger-Free Kids Act on School Breakfast and Lunch: Participation Rates Between 2008 and 2015**. Am J Public Health, [S.l.], v. 108, n. 1, p. 1-28, jan. 2018.

VEIGA JE. **Delimitando a agricultura familiar**. Revista Reforma Agrária. Campinas, v. 25, p. 128-142, maio-dez. 1995.

VEIGA J E. **Debates: agricultura familiar e sustentabilidade**. Cadernos de Ciência e Tecnologia, Brasília, DF, v. 13, n.3, p. 383-404, 1996.

VEIGA JE. **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**. São Paulo, Edusp. 2007.

WEIR M. **Ideas and the politics of bounded innovation**: In: STEINMO, S.; THELEN, K. (orgs.) Structuring politics: historical institutionalism in Comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

WFP. World Food Program. **Abastecimento alimentar e compras públicas no Brasil: Um resgate histórico**. Série Políticas Sociais e de Alimentação. 2015. p. 124.

WFP. World Food Programme. **Two Minutes to Learn about School Meals**. 2016. Disponível em: <http://www.wfp.org/school-meals>. Acesso em 10 jul 2016.

YIN RK. **Estudos de caso**. Planejamento e Métodos. 3. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2005. 212p.

APÊNDICES

Apêndice 1 – Quadro das atividades em Minnesota durante o PDSE

Quadro das Atividades em Minnesota durante o PDSE		
Participação em Reuniões		
Orientação com Helene Murray (Coorientador exterior)	8 encontros	
<i>FTS leardership team - presencial</i>	2 encontros	
<i>FTS leardership team - online</i>	3 encontros	
<i>FTS leardership team - Farmer Conversation</i>	1 encontro	
<i>Farmers Markets Collaborative</i>	Prefeitura	
<i>U Students Like Good Food</i>	Grupo de graduação em nutrição na UMN	
<i>Planejamento estrategico</i>	IATP	
<i>MN Schoolyard Gardens Coalition</i>	Howe Elementary School	
<i>Homegrown MPLS Food Council</i>	Prefeitura	
Participação em Eventos		
<i>Doctoral Showcase</i>	Exposição de projetos de doutorado	UMN
<i>Food Systems and Sovereignty</i>	Palestra no ICDC	UMN
<i>Classes Without quizzes</i>	<i>College of Food, Agricultural and Natural Resource Sciences</i>	UMN
<i>Small world Café - Urban x Rural</i>		UMN
<i>Mother Earth Symposium</i>		UMN
<i>Food Insecurity and Obesity</i>	Apresentação de Qualificação	UMN
<i>A sense of where you are water, place, and community</i>	<i>Institute for Advanced Studies</i>	UMN
<i>MPS Iron Chef Competition</i>	Prefeitura Minneapolis	
<i>Inauguração do Mobile Market</i>	Prefeitura Minneapolis	
<i>Volunteer Orientation</i>	Prefeitura Minneapolis	
<i>School Nutrition Association Anual Conference</i>	Dois dias de Conferência	Sociedade Civil
<i>Beyond Pesticides Forum</i>		Sociedade Civil
<i>Seward Coop CSA Fair</i>	Seward Coop	Sociedade Civil
<i>Lançamento do livro Big Hunger de Andy Fisher</i>	Seward Coop Café	Sociedade Civil
<i>March for Science</i>	Saint Paul	Sociedade Civil
<i>MayDay Strike</i>	Minneapolis	Sociedade Civil
<i>Indians Rights</i>	Mill City Museum	Sociedade Civil
<i>LSP Dinner</i>	LSP	Sociedade Civil
<i>Café da manhã beneficente</i>	LSP	Sociedade Civil
<i>Pierce County Dairy Breakfast on the Farm</i>	Wisconsin	Sociedade Civil
<i>Farm Bill for Everyone</i>	Marita Bujold	Sociedade Civil
Apresentações em eventos		
<i>FTS Leardership Team</i>		
<i>School Nutrition Association Anual Conference</i>		
Disciplina como ouvinte		
Food Politics: Actors, arenas, and agendas	POL 3317 <i>Section 001 in Food Politics/Wendy Rahn</i>	
	3 créditos/ <i>Political Science/College of Liberal Arts</i>	
Workshops e Treinamentos		
<i>Summer School Program</i>	Departamento Estadual de Educação	
<i>School Lunch Scramble</i>	Departamento Estadual de Educação	
<i>Farm law 101</i>	<i>Farm Commons/The Good Acre Food Hub</i>	
<i>Beyond Pesticides 101</i>	UMN	
<i>Shared Ground Farmers Cooperative Cooking Class</i>	Coop	
Webinars		
<i>School Garden Program - Sustainability and Finances</i>	USDA	
<i>Versatile Fruit</i>	SNA	
<i>Food Truck</i>	Chef Ann Foundation	
<i>FTS to Early Care</i>	IATP	
<i>Beginning farmers BFRDP Application</i>	USDA	
<i>Farm Finances</i>	Farm Commons	
<i>Soil Health</i>	SFA	

<i>Trending Topics in FTS</i>	NFTSN
<i>Strategies for Improved Sustainability</i>	SFA
Encontros e almoços	
Erin McKee	IATP
Grace Brogan	RTCS
Kate Seybold	MPS <i>Culinary Center</i>
Stephanie Heim	UMN <i>Extension</i> (online)
Jane Jewett	MISA
Maryan Abdinur	LSP
Valeria La Rosa	Life Time Foundation
Beth Nelson	SARE/UMN
Encontro final de ano na casa da coorientadora	
Visitas a Farmers Markets e Coops	
<i>Seward Coop</i>	
<i>The Wedge Coop</i>	
<i>UMN Dairy Market (Food and Nutrition Building)</i>	
<i>The Whole Food Market</i>	
<i>Trader Joe's</i>	
<i>Tiny Diner Farmer Market</i>	
<i>Night Market at Mississippi River</i>	
<i>UMN Farmer Market</i>	
<i>Saint Paul Farmer Market</i>	
<i>Minneapolis Farmer Market</i>	
<i>Mill City Farmer Market</i>	
<i>Midtown Farmer Market</i>	
<i>Lyndale Farmer Market</i>	
Visitas a Farms	
<i>Native America Medicinal Garden</i>	No campus da UMN
<i>Urban Roots Farm</i>	Saint Paul - área urbana de MN
<i>MN Food Association - Big River Farm</i>	Marine on St Croix - MN
<i>Riverbend Organic Farm</i>	Dois mutirões na fazenda em Delano - MN
<i>UMN Cornercopia Organic Farm</i>	No campus da UMN
<i>Martin Larsen's Farm</i>	Evento <i>No till soybean, corn, cover crops</i> - Visita a 3 fazendas em Byron/MN
<i>Tom Pyfferoen's Farm</i>	
<i>Curt Tvedt's Farm</i>	
<i>Huppert Brothers Dairy Farm</i>	Wisconsin
<i>Gibbs Farm</i>	Saint Paul - área urbana de MN
<i>Frog Town Urban Farm</i>	Saint Paul - área urbana de MN
<i>Interfaith Urban Garden</i>	Minneapolis - área urbana de MN
Visita a Escolas públicas	
<i>Howe Elementary School</i>	<i>Garden Camp</i> e Cafeteria
<i>Roosevelt High School</i>	Horta e Cafeteria
<i>Bryn Mawr Elementary School</i>	Cafeteria
<i>Green Central School</i>	Cafeteria
<i>Seward Montessori School</i>	Cafeteria
Outras Visitas	
<i>Hope Community Garden</i>	
<i>Mill Museum</i>	
<i>MN History Center</i>	
<i>Good Acre Food Hub</i>	
<i>MPS Culinary Center</i>	
Filmes e Documentários	
<i>MN History of the Land</i>	Série de 4 DVDs
<i>Harvest of Shame</i>	
<i>Food Chains</i>	
<i>American Dream</i>	
<i>Dolores</i>	
<i>Real Food Festival Films</i>	
<i>FTS Growing our future</i>	DVD institucional MPS

Apêndice 2 – Carta de Apresentação da pesquisa em inglês

INFORMATION SHEET FOR RESEARCH Farm to School in the U.S. and Brazil

You are invited to be in a research study of Farm to School in the U.S. and Brazil. You were selected as a possible participant because you are involved in the Farm to School program in Minneapolis, MN. We ask that you read this form and ask any questions you may have before agreeing to be in the study.

This study is being conducted by: Helene Murray, Executive Director of the Minnesota Institute for Sustainable Agriculture (MISA) at the University of Minnesota, and Clarice Carvalhosa, a visiting scholar from Brazil working with MISA.

Procedures:

If you agree to be in this study, we would ask you to do the following things:
We would like to interview you in person or by the telephone for 30 to 60 minutes. With your permission we would like to record the interview in order to be able to get the best possible understanding of your reply.

Confidentiality:

The records of this study will be kept private. In any sort of report we might publish, we will not include any information that will make it possible to identify a subject. Research records will be stored securely and only researchers will have access to the records. Only the two researchers (Murray and Carvalhosa) will have access to the recordings, which will be erased at the end of the study.

Voluntary Nature of the Study:

Participation in this study is voluntary. Your decision whether or not to participate will not affect your current or future relations with the University of Minnesota. If you decide to participate, you are free to not answer any question or withdraw at any time without affecting those relationships.

Contacts and Questions:

The researcher(s) conducting this study is (are): Helene Murray and Clarice Carvalhosa. You may ask any questions you have now. If you have questions later, **you are encouraged** to contact them at MISA, 612-625-8235, misamail@umn.edu.

If you have any questions or concerns regarding this study and would like to talk to someone other than the researcher(s), **you are encouraged** to contact the Research Subjects' Advocate Line, D528 Mayo, 420 Delaware St. Southeast, Minneapolis, Minnesota 55455; (612) 625-1650.

You will be given a copy of this information to keep for your records.

Apêndice 3 – Termo de consentimento livre e esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

TÍTULO DA PESQUISA: Estudo comparativo dos Programas de Alimentação Escolar: análise da inclusão da compra de gêneros da agricultura familiar local no contexto Brasileiro e Americano
PESQUISADOR RESPONSÁVEL: Clarice Soares Carvalhosa
INSTITUIÇÃO: Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense/UFF
TELEFONE: (21) 97250-0209/ **EMAIL:** clanutri@gmail.com
ENDEREÇO: Rua Professor Marcos Waldemar de Freitas Reis - Bloco E - 3º andar, Campus Universitário do Gragoatá – São Domingos, Niterói/RJ - CEP 24210-201

O Sr. (a) está convidado a participar voluntariamente de um depoimento oral para a pesquisa acima referida. Pedimos encarecidamente que leia com atenção as informações a seguir antes de dar seu consentimento.

A pesquisa tem como objetivo analisar os incentivos e desafios à compra de gêneros da agricultura familiar local nos programas de alimentação escolar brasileiro e americano. Serão estudados os municípios de Niterói, no estado do Rio de Janeiro e o distrito de Minneapolis em Minnesota. Os depoimentos serão coletados em entrevistas e o depoente não terá nenhum problema institucional, legal ou sofrerá qualquer tipo de risco.

A participação é voluntária podendo o depoente interromper a entrevista a qualquer momento, ouvir o conteúdo gravado, receber a transcrição do áudio e fazer reparos que julgue necessários, solicitar que sejam retirados da gravação trechos não desejáveis e receber e guardar consigo cópias dos áudios e das transcrições. Caso haja algum desconforto o entrevistado pode optar por não responder ou por não continuar a entrevista.

Ainda, é garantido o sigilo sobre qualquer relato não gravado. O depoente poderá fazer as perguntas que desejar antes durante e após a coleta do depoimento. O depoente pode se recusar a participar ou retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa sem penalização alguma e sem prejuízos pessoais. A identificação do depoente será mantida como informação confidencial.

Os resultados serão publicados e/ou divulgados em congressos, artigos, etc sem revelar a identidade do entrevistado e de pessoas a ele ligadas que porventura sejam citadas.

Eu, _____ abaixo assinado concordo em participar voluntariamente dessa pesquisa. Declaro que li e entendi todas as informações que me foram prestadas e que todas as minhas perguntas foram adequadamente respondidas pela pesquisadora responsável.

Assinatura do Depoente e Data

Assinatura da pesquisadora e Data

Os participantes de pesquisa e a comunidade em geral poderão entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Medicina/Hospital Universitário Antônio Pedro, para obter informações específicas sobre a aprovação deste projeto ou demais informações.

Email: etica@vm.uff.br

Tel/fax: (21) 2629-9189

Apêndice 4 – Levantamento da trajetória histórica em relação a atualização das Diretrizes Nutricionais para a AE no programa de AE norte-americano

Ano	Estratégia	Responsável
1980	Criação das Diretrizes Nutricionais	DHHS e USDA
1985	Atualização das Diretrizes Nutricionais	DHHS e USDA
1990	Atualização das Diretrizes Nutricionais	DHHS e USDA
1991/1992	Estudo SNDA I	USDA
1993	Reforma da Alimentação Escolar – <i>School Meals Initiative (SMI)</i>	USDA
1995	Atualização das Diretrizes Nutricionais	DHHS e USDA
1996	Estudo de implementação do SMI e início do uso das Diretrizes Nutricionais para a alimentação escolar	USDA
1998/1999	Estudo SNDA II	USDA
2000	Atualização das Diretrizes Nutricionais	DHHS e USDA
2004/2005	Estudo SNDA III	USDA
2005	Atualização das Diretrizes Nutricionais	DHHS e USDA
2008	Comitê para elaboração das atualizações das Diretrizes Nutricionais	Conselho de Alimentação e Nutrição do <i>Institute of Medicine - IOM</i>
2009/2010	Estudo SNDA IV	USDA
2010	Atualização das Diretrizes Nutricionais	DHHS e USDA
2010	HHFKA	US Congress
2011	Consulta Pública sobre os Parâmetros Nutricionais para a Alimentação Escolar	USDA
2012	Estabelecimento dos Parâmetros Nutricionais para a Alimentação Escolar com base nas Diretrizes Nutricionais	USDA
2017	Flexibilização das Diretrizes Nutricionais para a Alimentação Escolar	USDA

Fonte: Elaboração própria

ANEXOS

Anexo 1 – Exemplo de cardápio da SEEDUC no Estado do Rio de Janeiro



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Educação
Coordenação de Segurança Alimentar



Cardápios de JUNHO, JULHO de 2016

CARDÁPIOS PARA CAFÉ DA MANHÃ	
1ª E 3ª SEMANA	2ª E 4ª SEMANA
Leite com achocolatado e biscoito salgado com margarina	Leite com café e pão de forma com requeijão
Suco de fruta e pão de forma com queijo	Suco de fruta e pão careca com queijo
Leite com café e pão careca com margarina	Leite com achocolatado e biscoito salgado com margarina
Suco de fruta e biscoito salgado com requeijão	Suco de fruta e biscoito doce e maçã
Leite batido com banana e mini bolo	logurte e pão de forma com margarina
CARDÁPIOS PARA LANCHE	
1ª E 3ª SEMANA	2ª E 4ª SEMANA
Suco de fruta e pão de forma com queijo	Suco de fruta e pão careca com margarina
Leite com café e biscoito salgado com margarina	Leite com achocolatado e biscoito salgado
Suco de fruta e pão careca com margarina - banana	Suco de fruta e pão de forma com requeijão
Leite com achocolatado e biscoito doce	logurte e pão doce
Mingau de aveia	Suco de fruta e bolo de cenoura
CARDÁPIOS PARA ALMOÇO	
1ª E 3ª SEMANA	2ª E 4ª SEMANA
Arroz, feijão, tirinhas de frango ao molho e farofa de couve - laranja	Arroz, feijão, frango em cubos e abobrinha ao alho - maçã
Macarrão com carne moída, feijão e salada de pepino com salsa - goiabada	Arroz, feijão, peixe ao molho, pirão e salada de alface e tomate - banana com mel
Arroz, feijão, frango em cubos e salada de couve flor e cenoura - tangerina	Arroz, feijão, ovos mexidos com orégano e queijo e quibebe (purê de abóbora) - mamão
Arroz, feijão, carne em cubos e abóbora refogada com salsa - doce de leite	Arroz, feijão, isca de fígado, couve refogada e farofa - tangerina
Arroz, feijão, estrogonofe de frango e salada de alface e tomate - mamão	Arroz, feijão, carne em cubos com batata doce - goiabada
CARDÁPIOS PARA ESCOLAS DE ENSINO DE JOVENS E ADULTOS	
1ª E 3ª SEMANA	2ª E 4ª SEMANA
Arroz, feijão, tirinhas de frango ao molho e farofa de couve - laranja	Arroz, feijão, frango em cubos e berinjela ao alho - maçã
Macarrão com carne moída, feijão e salada de pepino com salsa - goiabada	Arroz, feijão, peixe ao molho, pirão e salada de alface e tomate - banana com mel
Arroz, feijão, frango em cubos e salada de couve flor e cenoura - tangerina	Arroz, feijão, ovos mexidos com orégano e queijo e quibebe - mamão
Arroz, feijão, carne em cubos e abóbora refogada com salsa - doce de leite	Arroz, feijão, isca de fígado, couve refogada e farofa - tangerina
Arroz, feijão, estrogonofe de frango e salada de alface e tomate - mamão	Arroz, feijão, carne em cubos com batata doce - goiabada

Os cardápios poderão sofrer alterações em razão do abastecimento, sazonalidade e custo dos alimentos. A variação dos custos pode ser observada na Tabela mensal de preços de mercado de gêneros alimentícios da Fundação Getúlio Vargas. Essas alterações devem ser feitas dentro dos grupos alimentares e não podem prejudicar o valor nutricional das refeições, segundo as recomendações da Resolução SEEDUC nº4639 de 03 de Novembro de 2010. Os grupos alimentares são as proteínas, carboidratos e lipídeos. Ex: Carne de boi poderá ser trocada por frango, feijão preto poderá ser trocado por feijão mulatinho, batata poderá ser trocada por aipim, maçã poderá ser trocada por banana.

Resalta-se que, de acordo com o Plano Estadual de Educação de 2010, os alunos matriculados em horário parcial devem receber duas refeições diárias e os alunos matriculados em horário integral devem receber quatro refeições diárias.

Nutricionista RT Lívia Ribera CRN 4 11100469
QT Jéssica Chiappetta CRN 12100427

Livia Ribera
Livia Ribera Campos
Coordenadora - CDSE
ID.5010100-3

Anexo 2 - Listagem de itens autorizados para composição do cardápio na SEEDUC conforme Resolução 4639/2010 e Resolução 4989/2013.

Resolução 4.639/2010	Resolução 4.989/2013	Resolução 4.639/2010	Resolução 4.989/2013
<u>1- CARNE e DERIVADOS</u>		<u>7- TEMPEROS</u>	
Atum em óleo comestível	Atum - (em Óleo Comestível)		Açafrão
Bucho bovino	Bucho Bovino		Alfavaca
Carne bovina – (acém, pá, músculo, chã, patinho)	Carne Bovina - (Acém, Pá, Músculo, Chã, Patinho, Coxão Mole, Contra Filé, Alcatra)		Alecrim
Carne bovina moída – (acém, pá)	Carne Bovina Moída	Alho	Alho
	Carne Seca	Canela	Canela
	Carne Suína - (Pernil)	Cebola	Cebola
Coração bovino	Coração Bovino	Cebolinha	Cebolinha*
Fígado bovino	Fígado Bovino	Cheiro-verde	Cheiro Verde
Filé de peixe	Filé de Peixe*	Coentro	Coentro*
Frango – (peito, coxa ou sobrecoxa)	Frango - (Peito, Coxa ou Sobrecoxa)	Colorau	Colorau
Moela de frango	Moela de Frango	Cravo	Cravo
	Rabada		Curry
Sardinha – (em óleo comestível)	Sardinha - (em Óleo Comestível)		Hortelã
<u>2- FRUTAS</u>		Louro	Louro
Abacate	Abacate		Manjerona
Abacaxi	Abacaxi*		Manjerição
	Abiu		Orégano
	Acerola		Pimenta do Reino
Banana	Banana*	Sal iodado	Sal Iodado
	Cajá	Salsa	Salsa*
Caqui	Caqui*		Tomilho
	Carambola	Vinagre	Vinagre
	Fruta do Conde	Produtos de tomate	
Goiaba	Goiaba	Pimentão	
	Jabuticaba	Limão	
	Jambo	Tomate	
	kiwi	<u>8- LEGUMES e HORTALICAS</u>	
Laranja	Laranja*	<u>Grupo A</u>	
	Limão*	Acelga	Acelga
Maçã	Maçã	Agrião	Agrião
Mamão	Mamão	Alface	Alface*
Manga	Manga*	Berinjela	Berinjela*
Melancia	Melancia*	Bertalha	Bertalha
	Melão	Brócolis	Brócolis*
Morango	Morango	Couve	Couve*
Tangerina	Tangerina*	Couve-flor	Couve-Flor*

Uva	Uva	Espinafre	Espinafre*
<u>3- LEITE e DERIVADOS</u>		Jiló	Jiló
	Achocolatado Pronto (Embalagem Tetra Pack de 200 ml)	Maxixe	Maxixe
	Bebida Láctea Tipo Iogurte	Pepino	Pepino*
	Creme de Leite		Pimentão
Iogurte	Iogurte*	Repolho	Repolho*
Leite integral – (embalagem tetra pack de 1000 ml)	Leite Integral - (Embalagem Tetra Pack de 1000 ml)	Tomate	Tomate*
Leite integral aromatizado (embalagem tetra pack de 200 ml)	Leite Integral Aromatizado (Embalagem Tetra Pack de 200 ml)	<u>Grupo B</u>	
	Leite Fermentado	Abóbora	Abóbora*
Leite de Coco	Leite de Coco	Abobrinha	Abobrinha *
Leite em pó integral	Leite em Pó Integral	Beterraba	Beterraba*
Queijo Minas	Queijo Minas	Cenoura	Cenoura*
Queijo Muçarela	Queijo Muçarela	Chuchu	Chuchu*
Queijo Prato	Queijo Prato		Ervilha em fava
Requeijão	Requeijão	Nabo	Nabo
Ricota	Ricota	Quiabo	Quiabo*
<u>4- CEREAIS, FARINHAS e MASSAS</u>		Vagem	Vagem*
Amido de milho	Amido de Milho	<u>Grupo C</u>	
Aveia	Aveia	Aipim	Aipim*
Arroz	Arroz*	Batata baroa	Batata Baroa
	Arroz Integral	Batata-doce	Batata Doce*
Canjica	Canjica	Batata inglesa	Batata Inglesa
Canjiquinha	Canjiquinha	Inhame	Inhame*
	Coco Ralado	<u>9- OVO</u>	
Creme de arroz	Creme de Arroz	Ovo de galinha	Ovo de Galinha*
Farinha de arroz	Farinha de Arroz	<u>10- PÃES e BISCOITOS</u>	
Farinha de mandioca	Farinha de Mandioca	Biscoito doce (tipo maisena, maria, rosquinha e leite)	Biscoito Doce (Tipo Maisena, Tipo Maria, Tipo Rosquinha, Coco, Maçã e Canela, Banana e Canela e leite)
Farinha de milho	Farinha de Milho	Biscoito salgado e integral (tipo cream cracker, água, água e sal, água e sal e integral)	Biscoito Refinado e Integral Salgado (Tipo Cream Cracker, Água, Água e Sal e Tipo Torrada)
Farinha de tapioca	Farinha de Tapioca	Minibolo	Minibolo Sem Recheio
Farinha de trigo	Farinha de Trigo		Pão Árabe e Sírio Refinado
Fécula de batata	Fécula de Batata	Pão de forma	Pão de Forma Refinado e Integral
Fubá de milho	Fubá de Milho	Pão de trigo – (francês, careca, hambúrguer)	Pão de Trigo - (Careca, Francês e Hambúrguer)
Macarrão – (espaguete, parafuso, talharim)	Macarrão (exceto Macarrão instantâneo)	Pão doce	Pão Doce Sem Creme

	Macarrão Integral		Pão sem glúten	Pão Sem Glúten
	Macarrão sem Glúten		11- SUCOS e BEBIDAS	
Massa para sopas	Massa para Sopas		Café ou café solúvel	Café ou Café Solúvel
	Milho em Espiga			Suco à Base de Extrato de Soja
	Milho para Pipoca		Sucos concentrados / polpa de frutas	Suco Concentrado ou Polpa de Fruta
Polvilho	Polvilho		Sucos naturais	Suco Natural - (Embalagem Tetra Pack de 200 ml)
	Sagu		Guaraná natural (copo de 200 ml)	
Trigo para quibe	Trigo para Quibe		Xarope de Guaraná	
5- ACÚCARES e OUTROS			Mate	
Achocolatado	Achocolatado em Pó		12- DOCES EM CORTE ou PASTA	
Açúcar cristal	Açúcar Cristal		Bananada	Bananada*
	Açúcar Mascavo			Barra de Cereal Sem Chocolate
Açúcar refinado	Açúcar Refinado		Doce de leite	Doce de Leite
Adoçante	Adoçante		Doces caseiros e regionais	Doces Caseiros e Regionais
Chocolate em pó	Chocolate em Pó		Goiabada	Goiabada*
Fermento	Fermento		Marmelada	Marmelada
Mel	Mel*		13- GORDURAS	
Melado	Melado			Azeite
6- LEGUMINOSAS			Manteiga	Manteiga
Ervilha	Ervilha Seca		Margarina	Margarina
Feijão	Feijões*		Óleo refinado	Óleo Refinado
	Grão de Bico		14- INDUSTRIALIZADOS	
Lentilha	Lentilha			Extrato de Tomate
Soja	Soja			

Fonte: Elaborado pela autora.

* Itens que podem ser adquiridos da AF: abacaxi, abóbora, abobrinha, aipim, alface, arroz, bananada, banana prata, batata doce, berinjela, beterraba, brócolis, caqui, cebolinha, cenoura, coentro, couve, couve-flor, chuchu, espinafre, feijão, filé de peixe, goiaba, goiabada, inhame, iogurte, laranja natal e seleta, limão, manga, mel, melancia, ovos e ovos de galinha caipira, pepino, quiabo, repolho, salsa, tangerina, tomate e vagem.

Anexo 3 - Listagem de grants

USDA GRANTS AND LOANS that Support Farm to School Activities

Funding from the US Department of Agriculture is available to assist farms, schools, and every link in between in feeding kids healthy local meals; teaching them about food, farming and nutrition; and supporting local agricultural economies. While the programs listed below provide a good starting point for those looking to bolster farm to school efforts, other USDA grant and loan programs support local food systems work as well. Visit <http://www.usda.gov/farmtoschool> for more information.

NOTE:

Eligibility guidelines can be quite specific, so be sure to confirm your eligibility on the webpage for the grant or loan program before applying. In addition, non-eligible entities can often partner with eligible entities to benefit from programs they might not otherwise have access to.


I am a... LOCAL GOVERNMENT	I am a... FARMER, RANCHER, OR FARM LANDOWNER	I am a... STATE AGENCY OR TRIBAL GOVERNMENT/ORG	I am a... NON-PROFIT ORGANIZATION	I am a... PRIVATE BUSINESS, PUBLIC BENEFITS CORPORATION, OR AG CO-OP	I am a... HIGHER EDUCATION INSTITUTION	I am a... K-12 PUBLIC, PRIVATE, OR INDIAN TRIBAL SCHOOL
Farmers Market and Local Food Promotion Grants	Farmers Market and Local Food Promotion Grants	Farmers Market and Local Food Promotion Grants	Farmers Market and Local Food Promotion Grants	Farmers Market and Local Food Promotion Grants	Federal-State Marketing Improvement Grants	Farm to School Planning & Implementation Grants
Farm to School Planning, Implementation, and Training Grants	Farm Loans Farm Storage Facility Loans	Federal-State Marketing Improvement Grants	Farm Storage Facility Loans Farm to School Planning, Implementation, and Training Grants	Farm Loans Farm Storage Facility Loans	Agriculture and Food Research Initiative Grants	Equipment Assistance Grants
Beginning Farmer and Rancher Development Grants	Farm to School Planning, Implementation, and Training Grants	Specialty Crop Block Grants	Community Food Project Grants	Farm Storage Facility Loans	Sustainable Ag Research and Education Grants	Community Facilities Grants and Loans
Community Facilities Grants and Loans	Farm to School Planning, Implementation, and Training Grants	Farm to School Planning, Implementation, and Training Grants	Agriculture and Food Research Initiative Grants	Beginning Farmer and Rancher Development Grants		
Farm to School Planning, Implementation, and Training Grants	Team Nutrition Training Grants	Team Nutrition Training Grants	Sustainable Ag Research and Education Grants	Sustainable Ag Research and Education Grants		
Rural Business Development Grants	Beginning Farmer and Rancher Development Grants	Beginning Farmer and Rancher Development Grants	Business and Industry Guaranteed Loans	Business and Industry Guaranteed Loans		
	Business and Industry Guaranteed Loans	Business and Industry Guaranteed Loans	Community Facilities Grants and Loans	Rural Business Development Grants		
	Value-Added Producer Grants	Community Facilities Grants and Loans	Rural Business Development Grants	Value-Added Producer Grants		
		Rural Business Development Grants	Rural Cooperative Development Grants			
		Value-Added Producer Grants	Value-Added Producer Grants			

KEY:

- Agricultural Marketing Service
- Farm Service Agency
- Food and Nutrition Service
- National Institute of Food and Agriculture
- Rural Development



Anexo 4 – Exemplos de cardápios do distrito escolar de Minneapolis


2017		MAY								
		M	T	W	T	F				
CHOICES	1	PORKETTA WITH RICE PILAF FISH & CHEESE SANDWICH SWEET POTATO FRIES CHEESE OR BEEF PEPPERONI PIZZA	2	TOMATO PARMESAN BAKED FISH LENTIL SOUP WITH CHOICE OF DELI SANDWICH CHICKEN BURRITO BOWL NORTHSIDE GREEK SALAD	3	CHICKEN A LA KING WITH RICE FISH & CHEESE SANDWICH SWEET POTATO FRIES SPAGHETTI & MEATBALLS BUFFALO CHICKEN SALAD	4	BBQ CHICKEN LENTIL SOUP WITH CHOICE OF DELI SANDWICH CHICKEN BURRITO BOWL CHEF SALAD	5	CHICKEN OR BLACK BEAN QUESADILLA SOUTHWEST RICE FISH & CHEESE SANDWICH SWEET POTATO FRIES CHEESE, BEEF PEPPERONI OR SPECIALTY PIZZA
	SIDES	GREEN BEANS SALAD BAR	ROASTED YUKON GOLD POTATOES SALAD BAR WITH MY ROCKIN' BEAN SALAD		AU GRATIN POTATOES SALAD BAR					
MPS WELLNESS WEEK #MPSWELLNESSWEEK	8	TATER TOT HOTDISH BBQ PULLED PORK SANDWICH TATER TOTS CHEESE OR BEEF PEPPERONI PIZZA 	9	SWEDISH MEATBALLS WITH MASHED POTATOES BRASA'S CURRIED CHICKEN RICE, PINEAPPLE & PEPPERS TUSCAN BEAN SOUP WITH CHOICE OF DELI SANDWICH CHICKEN CAESAR SALAD ROASTED BEETS	10	TUSCAN BEAN SOUP WITH GARLIC TOAST BBQ PULLED PORK SANDWICH TATER TOTS CHICKEN ALFREDO OR PASTA ALFREDO BUFFALO CHICKEN SALAD	11	FERDALE TURKEY TACOS BLACK BEANS, SALSA LISA BRASA'S CURRIED CHICKEN RICE, PINEAPPLE & PEPPERS TUSCAN BEAN SOUP & DELI SANDWICH CHICKEN CAESAR SALAD MIX MI CHOCOLATE FROZEN YOGURT	12	FISH TACOS WITH BLACK BEANS & RICE BBQ PULLED PORK SANDWICH TATER TOTS CHEESE OR BEEF PEPPERONI PIZZA
	SIDES	SALAD BAR	SALAD BAR WITH QUINOA TABBOULEH		SALAD BAR					
CHOICES	15	TUNA NOODLE BAKE BUFFALO CHICKEN FLATBREAD SWEET POTATO WAFFLE FRIES CHEESE OR BEEF PEPPERONI PIZZA	16	GARLIC CHEESE BREAD WITH MARINARA POTATO CHOWDER WITH CHOICE OF DELI SANDWICH BEEF BURRITO BOWL TACO SALAD OR BLACK BEAN TACO SALAD	17	CHICKEN FRIED RICE BUFFALO CHICKEN FLATBREAD SWEET POTATO WAFFLE FRIES CHICKEN PARMESAN BUFFALO CHICKEN SALAD	18	FRENCH HERB CHICKEN PARSLEY BUTTERED POTATOES POTATO CHOWDER WITH CHOICE OF DELI SANDWICH BEEF BURRITO BOWL CHEF SALAD	19	BAKED POTATO WITH HAM, BROCCOLI & CHEESE BUFFALO CHICKEN FLATBREAD SWEET POTATO WAFFLE FRIES CHEESE, BEEF PEPPERONI OR SPECIALTY PIZZA
	SIDES	SALAD BAR	CALIFORNIA VEGETABLE BLEND MARKET CART SALAD BAR WITH JALISCO BEAN SALAD	ROASTED CARROTS		SALAD BAR				
CHOICES	22	ORANGE CHICKEN WITH SOBA NOODLES SWEET & SPICY CHICKEN SANDWICH, JOJO POTATOES CHEESE OR BEEF PEPPERONI PIZZA	23	GRILLED CHEESE & TOMATO SOUP TOMATO SOUP WITH CHOICE OF DELI SANDWICH RAMEN BOWL WITH CHICKEN & TOPPINGS CHICKEN CAESAR SALAD	24	CHICKEN OR BLACK BEAN QUESADILLA, SOUTHWEST RICE SWEET & SPICY CHICKEN SANDWICH, JOJO POTATOES CHEESE LASAGNA, GARLIC TOAST BUFFALO CHICKEN SALAD	25	TURKEY & GRAVY MASHED POTATOES TOMATO SOUP WITH CHOICE OF DELI SANDWICH RAMEN BOWL WITH CHICKEN & TOPPINGS CHICKEN CAESAR SALAD	26	POTATO CRUSTED FISH WITH MAC & CHEESE SWEET & SPICY CHICKEN SANDWICH, JOJO POTATOES CHEESE, BEEF PEPPERONI OR SPECIALTY PIZZA
	SIDES	STEAMED BROCCOLI SALAD BAR		CORN MARKET CART SALAD BAR WITH CURRIED RICE SALAD	COUNTRY VEGETABLE MEDLEY	PEAS SALAD BAR				
CHOICES	29	No School		30	31					
	SIDES			SALAD BAR	SALAD BAR					

KNOW YOUR FOOD


- 
MEATLESS OPTION AVAILABLE
- 
FARM TO SCHOOL ITEM
- 
CONTAINS FISH
- 
CONTAINS PORK
- 
TRUE FOOD CHEF COUNCIL RECIPE
- 
OUR BAKED GOODS ARE WHOLE GRAIN
- 
SKIM & 1% MILK AVAILABLE DAILY

The U.S. Department of Agriculture (USDA) prohibits discrimination against its customers, employees, and applicants for employment on the bases of race, color, national origin, age, disability, sex, gender identity, religion, reprisal, and where applicable, political beliefs, marital status, familial or parental status, sexual orientation, or all or part of an individual's income is derived from any public assistance program, or protected genetic information in employment or in any program or activity conducted or funded by the Department. (Not all prohibited bases will apply to all programs and/or employment activities.)


TRUE FOOD BREAKFAST HIGH SCHOOL




	M	T	W	T	F
WEEKS STARTING MAY 8 & 22	CHEESE OMELET, BREAKFAST POTATOES & TOAST	PANCAKES & SPICED PEARS	OATMEAL WITH TOPPINGS	SCRAMBLED EGGS WITH CHEESE HASHBROWNS & TOAST	BAGEL BREAKFAST SANDWICH WITH SAUSAGE & CHEESE
	ASSORTED CEREAL HARD BOILED EGG	ASSORTED CEREAL CHEESE STICK	ASSORTED CEREAL HARD BOILED EGG	ASSORTED CEREAL CHEESE STICK	ASSORTED CEREAL HARD BOILED EGG
	BAGEL & CREAM CHEESE	BAGEL & CREAM CHEESE	BAGEL & CREAM CHEESE	BAGEL & CREAM CHEESE	BAGEL & CREAM CHEESE
	GRANOLA & YOGURT WITH FRESH FRUIT & FRUIT JUICE	GRANOLA & YOGURT WITH FRESH FRUIT & FRUIT JUICE	GRANOLA & YOGURT WITH FRESH FRUIT & FRUIT JUICE	GRANOLA & YOGURT WITH FRESH FRUIT & FRUIT JUICE	GRANOLA & YOGURT WITH FRESH FRUIT & FRUIT JUICE
WEEK STARTING MAY 1, 15, 29	PANCAKES & SAUSAGE LINKS	EGG & CHEESE BREAKFAST SANDWICH	EGG STRATA WITH BREAKFAST BREAD	FRENCH TOAST WITH WARM BERRY SAUCE	SCRAMBLED EGGS WITH CHEESE, HASH BROWNS & TOAST
	ASSORTED CEREAL HARD BOILED EGG	ASSORTED CEREAL CHEESE STICK	ASSORTED CEREAL HARD BOILED EGG	ASSORTED CEREAL CHEESE STICK	ASSORTED CEREAL HARD BOILED EGG
	BAGEL & CREAM CHEESE	BAGEL & CREAM CHEESE	BAGEL & CREAM CHEESE	BAGEL & CREAM CHEESE	BAGEL & CREAM CHEESE
	GRANOLA & YOGURT WITH FRESH FRUIT & FRUIT JUICE	GRANOLA & YOGURT WITH FRESH FRUIT & FRUIT JUICE	GRANOLA & YOGURT WITH FRESH FRUIT & FRUIT JUICE	GRANOLA & YOGURT WITH FRESH FRUIT & FRUIT JUICE	GRANOLA & YOGURT WITH FRESH FRUIT & FRUIT JUICE




Take at least 3 items one of which is a fruit or vegetable



Daily Fresh Fruit:
Apple, Banana, Grapes, Seasonal



Our baked goods are made with WHOLE GRAINS



MILK available daily

Anexo 5 – Lista de agricultores que vendem para o distrito escolar de Minneapolis

FARM	FARMER	WHAT THEY GROW AND SELL TO MPS	MISSION	WHY ARE THEY INTERESTED IN SELLING TO MPS
Shared Ground Farmers Cooperative	Aaron Blyth (manager)	Cucumbers, Honeydew Melon, Broccoli, Parsley	To provide education opportunities and marketing strategies for farmers, and work for social justice and access to affordable healthy food for all.	To sell our farmers' produce and to provide greater access to our healthy food.
Minnesota Hmong Agricultural Cooperative	See Vang Thao	Red Radishes	To practice sustainable growing and help provide fresh produce to people.	To provide fresh local produce to the district.
Wozupi Tribal Gardens	Rebecca Yoshino	Kohlrabi	To foster healthy communities and a healthy environment through the sustainable production of whole foods, and provide educational opportunities that promote social and ecological awareness about our food system.	Committed to providing fresh, local, organic, and sustainably-grown produce to our community, while providing supporting and educational opportunities for both youth and adults.
Hmong American Farmers Association	Wang Ger Hang & Ge Vang	Green & Red Kale, Brussels Sprouts	To advance the prosperity of Hmong farmers through cooperative endeavors, capacity building, and advocacy.	Increase access to healthy produce to children and young adults; to help support a strong farm to school system that is sustainable for all parties involved.
Open Hands Farm	Ben Doherty & Erin Johnson	Carrots, Rainbow Carrots, Kale, Beauty Heart Radishes	To provide the best, most healthy and safe certified organic food that we can to our community.	We love being able to provide produce for young, developing minds and bodies who might not have access to food like ours.
Seeds Farm	Becca Carlson	Butternut Squash	To produce high quality, chemical-free, delicious and nutrient-dense food for our community.	We hope to make healthy, chemical-free vegetables available to our entire community, especially school-aged children, when healthy eating habits can be created for the rest of their lives.
L&R Poultry and Produce	Rae Rusnak	Butternut & Spaghetti Squash, Small Potato Blend	To provide our customers with delicious, wholesome foods, produce in ways that are healthful for people, livestock, and the land.	Children deserve the best food our nation can provide. They are the future and they are the single most valuable resource we have.
My Minnesota Farmer (Minnesota Valley Action Council Food Hub)	Dean & Jean Braatz	Romaine Lettuce	To grow all our food free of chemicals in a natural and sustainable way and provide that food to the community in its freshest, simplest form.	To create jobs, support the local economy and provide entrepreneurial opportunities for low-income families.
Minnesota Valley Action Council Food Hub	Joe Domeier (manager)	Romaine lettuce, Delicata squash	To ameliorate the effects of poverty in south central Minnesota by making fresh, healthy, locally grown food readily available and affordable to institutions and consumers.	

Anderson Truck Farm (Minnesota Valley Action Council Food Hub)	Dan Anderson	Delicata Squash		We believe it is extremely important for children to be educated about healthy foods.
Driftless Organics	Josh Engel	Broccoli, Cabbage, Sweet Potato, Purple Daikon Radish	To grow quality food at a fair price. Allowing access for all walks of life to enjoy great tasting organic food every day.	We believe it is extremely important for children to be educated about healthy foods.
Green Light Farm	Maggie Sheehan	Cilantro, Jalapeno Peppers	To grow healthy, organic produce for economic and socially disadvantaged populations while still remaining economically and environmentally sustainable.	To provide the same food as they serve their family to the students of MPS.
Cala Farm (Shared Ground Farmers Cooperative)	Rodrigo & Juan Carlos Cala	Broccoli	To grow healthy food.	We take an enormous amount of pride in knowing that our produce is being served to the children and staff at MPS; and knowing that students are being given nutritious, local and organically-grown options.
Seed to Seed Farm	Ariel Pressman	Cabbage, Cauliflower, Kale, Kohlrabi	To provide produce of excellent quality, value, and safety to our customers through respecting both the environment and our customers.	
Agua Gorda Co-op (Shared Ground Farmers Cooperative)	Javier Garcia	Cucumber, Honeydew Melon		
Yellow Rose Organics (Hugh's Gardens)	Larry Heitkamp	Yellow, Red & Russet Potatoes	Healthy Soil, Healthy Food, Healthy Animals, Healthy People.	
Green Gardens Produce (Hugh's Gardens)	Junior Kaufman & Andrew Schrock	Beets		
Hugh's Gardens Pack Shed	Hugh Dufner	Hugh's Gardens washes and packs certified organic potatoes from a number of farms in the area.	To provide flavorful, healthy, organically-grown vegetables to the market.	